



**CENTRUM
POLITYK
PUBLICZNYCH**

Kategoryzacja gmin

Założenia projektu (grudzień 2020)

Maciej Frączek
Jakub Kwaśny
Rafał Matyja
Bartosz Paszcza
Kinga Wojtas
Igor Zachariasz
Michał Żabiński

Kraków, marzec 2021



Postulat kategoryzacji gmin (czasami także omawianej pod hasłem *hierarchizacji*) pojawiał się w dyskusjach o stanie samorządu terytorialnego wielokrotnie. Najczęściej w kontekście zróżnicowania sposobów kształtowania finansów JST (Grobelny i in. 2016), czasami jednak jako konstatacja ustrojowej nieefektywności istniejącego modelu (Bober i in. 2013; Swianiewicz 2014; Zaborowski 2019). To drugie rozumienie kategoryzacji ma szersze zastosowanie niż tylko lepsze uregulowanie sprawy finansów samorządów. Odnosi się zarówno do postulatów przywrócenia szans rozwojowych miast, które utraciły status wojewódzki (Zaborowski 2013; Wołek 2017), dostrzeganej degradacji miast podlegających szybkiej depopulacji i tracących funkcje społeczno-gospodarcze (Śleszyński 2016, 2017, 2018, 2019), może stanowić pomoc w polityce decentralizacji i deglomeracji (Zaborowski 2019). Kategoryzacja gmin może być też dobrym punktem wyjścia do dyskusji o racjonalizacji ustroju powiatów i podziału administracyjnego kraju, pozwalając na poszukiwanie rozwiązań nie tylko w zmianie granic, ale właśnie w elastycznej polityce miejskiej i regionalnej. Ponadto może posłużyć korektom systemu planowania rozwoju oraz zagospodarowania przestrzennego i realizacji inwestycji celu publicznego.

Możliwe zastosowania

Kategoryzacja gmin to w wąskiej perspektywie narzędzie ułatwiające władzom krajowym i regionalnym działania w zakresie kształtowania polityki miejskiej, finansów publicznych, zagospodarowania przestrzennego, transportu i licznych polityk szczegółowych, w ramach których podejmuje się inwestycje publiczne, lokuje nowe instytucje na terenie wybranych ośrodków miejskich. Jednak w szerszej perspektywie – to także możliwość zmiany sposobu postrzegania terytorialnego wymiaru państwa, instytucji i polityk publicznych oraz ściśle z nimi związanych zagadnień reprezentacji interesów lokalnych, komunikowania problemów, radzenia sobie z problemem zróżnicowania dostępu do usług publicznych. Nie chodzi przy tym o przyjmowanie optyki centralistycznej w miejsce samorządowej, ale o działania ukierunkowane na realizację zasady równości obywateli, bez względu na ich miejsce zamieszkania, typ aktywności zawodowej czy mobilność.

W tym sensie kategoryzacja miast mogłaby być nowym rusztowaniem państwa zastępującym przynajmniej częściowo tradycyjny, ukształtowany w XIX wieku model oparty na podziałach administracyjnych kraju. Oznacza to osłabienie barier tworzonych przez zjawiska silnej terytorializacji władzy (Wendt 2000) jak i silnej rywalizacji o rozwój (Ache, Andersen i Maloutas 2008). Zmiana sposobu rozumienia kontekstu terytorialnego może zatem oznaczać także korektę wzorców reprezentacji politycznej i wzmocnienie pozycji elit ośrodków różnej wielkości. Jest to zarazem stworzenie warunków, w których sieć miejska postrzegana jest jako dobro wspólne, które umożliwi rozwój spójności społecznej i podtrzymanie policentryczności państwa, traktowanej jako wartość (Nordregio 2004; Meijers 2008; Waterhout, Zonneveld i Meijers 2005). Jest to też rozwiązanie zrywające z propozycjami politycznego definiowania miejskości w opozycji do wsi dokonywanych m.in. w głośnej książce Benjamina Barbera (2014) i odwołujące się do naturalnych powiązań funkcjonalnych między tymi formami osadnictwa. Zasadnicza różnica między konstrukcją przestrzeni opartej na kategoryzacji gmin a tradycyjnym podziałem administracyjnym polega na tym, że jest ona bardziej elastyczna i nie wymusza dokonywania delimitacji opartej na podstawie kryterium odosobnienia danego ośrodka (Zaborowski 2009), które premiuje miasta słabiej rozwinięte, położone w oddaleniu od większych metropolii, a osłabia ośrodki subregionalne, które – pozbawione statusu wojewódzkiego – nie otrzymują „licencji na rozwój” (Zaborowski 2019).

W sprzyjającej sytuacji kategoryzacja mogłaby stać się również podstawą zmian ustrojowych lub dokonywania korekt w podziale administracyjnym państwa. Dotyczy to w szczególności tworzenia rozwiązań sprzyjających rozwojowi miast o statusie subregionalnym, efektywnych mechanizmów funkcjonowania tzw. powiatów obwarunkowych i zespołów metropolitalnych. Istotnym celem kategoryzacji byłoby wyrównanie pozycji miast o podobnych funkcjach, ale różnym statusie administracyjnym i osłabienie przywilejów płynących ze statusu miasta wojewódzkiego oraz w pewnych sytuacjach – miasta powiatowego tam, gdzie na terenie jednostki powiatowej istnieją dwa miasta o podobnej wielkości i funkcjach.

Kategoryzacja dawałaby także podstawę korekty systemu planowania rozwoju i planowania zagospodarowania przestrzennego, przykładowo przez wprowadzenie w przepisach ustawowych ogólnych zasad uwypuklających rolę miast poszczególnych kategorii w planowaniu inwestycyjnym, zarówno publicznym (np. lokalizacja urzędów, szkół, innych budynków użyteczności publicznej czy optymalizacja sieci transportu publicznego i dróg), jak

i prywatnym (lokalizacja inwestycji centrotwórczych, np. wielkopowierzchniowych obiektów handlowych, parków rozrywki, centrów logistycznych), i podejmowaniu działań ochronnych na obszarze całego kraju, jego regionów i subregionów oraz w układzie lokalnym i ponadlokalnym przez władze centralne, regionalne i lokalne.

Zasadniczym krokiem wyjaśniającym istotę kategoryzacji jest skonstruowanie modelu analitycznego pozwalającego na wyodrębnienie centrów o różnej złożoności funkcji i na ocenę równości dostępu do usług publicznych i korektę rozmieszczenia tych usług w przyszłości. Model taki powinien zatem nie tylko przedstawiać stan obecny, ale także stanowić podstawę polityki zrównoważonego rozwoju państwa w układzie terytorialnym. Istotą analiz przeprowadzanych na bazie takiego modelu będzie odpowiedź na pytanie na ile obecna sieć miejska oraz rozmieszczenie instytucji świadczących usługi publiczne gwarantują taki równy dostęp oraz wskazanie korekt w politykach publicznych, które mogłyby pozwolić na redukcję ewentualnych skrajnych nierówności. Na ile owo rozmieszczenie instytucji publicznych sprzyja ich dostępności i gwarantuje brak wykluczenia mieszkańców obszarów położonych peryferyjnie.

Typologia gmin a ich kategoryzacja

Proponowane przez nas rozwiązanie zakłada zatem opracowanie – przy pomocy narzędzi analizy danych statystycznych – informacji na temat dostępności usług publicznych typologii gmin, na podstawie której można skonstruować przejrzystą kategoryzację poszczególnych jednostek. Ze względu na ten analityczny fundament, kategoryzacja powinna być mechanizmem podlegającym ewaluacji i korekcie w cyklu dziesięcioletnim, powiązany z wynikami kolejnych spisów powszechnych, przy czym w pierwszym okresie należałoby dopuścić możliwość korekty po pięciu latach.

Podstawą kategoryzacji powinien być model analityczny biorący pod uwagę nie tylko zasoby gmin – ludnościowe i społeczne, ekonomiczne, instytucjonalne – ale także ich funkcjonalne powiązania, polegające przede wszystkim na świadczeniu usług publicznych i komercyjnych wobec mieszkańców innych jednostek.

Model analityczny oparty został na danych statystycznych o liczbie i strukturze ludności, trendach demograficznych, gęstości zaludnienia, zatrudnieniu i charakterystyce lokalnego rynku pracy, wydatkach JST w przeliczeniu na tysiąc mieszkańców (w poszczególnych grupach wydatków), dochodów podatkowych, skali usług publicznych w zakresie oświaty, opieki zdrowotnej, transportu zbiorowego, kultury fizycznej i sportu, kultury. Dane te uzupełnia analiza unikalnych w skali kraju instytucji znajdujących się na terenie danej jednostki (wyższe uczelnie, wybrane instytucje kultury, usługi prawnicze). Ta część modelu przypomina wprawdzie klasyczny ranking potencjału gmin, jednak w odróżnieniu od modeli skupionych na elementach potencjału ekonomicznego – podstawowy nacisk położony będzie na skali i zróżnicowaniu usług publicznych. Drugi typ danych wchodzących w skład modelu będzie pozwalał na analizę relacji między daną jednostką a innymi gminami – przede wszystkim w zakresie rynku pracy (saldo dojazdów do pracy), oświaty (nauki podejmowanej przez uczniów z innych gmin) i szkolnictwa wyższego (rekrutacji na studia), opieki zdrowotnej, sądownictwa, właściwości organów administracji itp. W przypadku tego typu powiązań analizie może zostać poddana zarówno ich skala, jak i zakres terytorialny.

Dodatkowym elementem modelu jest analiza powiązań między gminami pod kątem dostępności transportowej i czasu dojazdu do miejsca świadczenia usług – zarówno przy pomocy transportu indywidualnego jak i zbiorowego, a także powiązań funkcjonalnych w zakresie wspólnego zarządzania sferą usług komunalnych oraz rozwiązywania problemu odpadów.

Model nie jest zatem typowym rankingiem gmin ze względu na ich cechy czy dane statystyczne obrazujące ich skalę. Zestawia informacje o danej jednostce z jej funkcjami wobec otoczenia i umożliwia ich podwójne modelowanie (liczba korzystających, dostępność ośrodka). W związku z tym szczególny status w dokonywanej analizie będą miały jednostki gminne będące częścią zespołów metropolitalnych, stanowiące integralne elementy szerszego rynku pracy, systemu świadczenia usług publicznych, systemów transportu zbiorowego czy wspólnej przestrzeni handlu i usług komercyjnych.

Konstrukcja i stosowanie

Typologia gmin przeprowadzona przy pomocy dwuaspektowego (ranking i oddziaływanie) modelu analitycznego pozwala na wskazanie gmin – w praktyce głównie gmin miejskich – mających istotne znaczenie dla życia mieszkańców innych jednostek. Pierwszy poziom powinny stanowić ośrodki, które mają istotne znaczenie dla gmin sąsiednich. Ten status posiada dziś zapewne większość miast powiatowych oraz niektóre ośrodki miejskie nie posiadające tego statusu. Część miast powiatowych i miast na prawach powiatu ma znaczenie ponadlokalne, oddziałując także na wspomniane wyżej centra o charakterze ściśle lokalnym. Przeprowadzone badanie powinno pozwolić na rozróżnienie skali tego oddziaływania i wskazania ośrodków o statusie subregionalnym a zarazem o wysokiej pozycji rankingowej oraz na opisanie relacji między gminami tworzącymi obszary aglomeracyjne. Na istnienie takiej różnicy w grupie ośrodków o oddziaływaniu ponadlokalnym wskazuje m.in. raport OECD dotyczący funkcjonalnych obszarów miejskich (Dijkstra, Poelman i Veneri 2019), jak i część analiz podejmowanych z myślą o korekcie polityki miejskiej (Zaborowski 2019), funkcji dawnych ośrodków wojewódzkich, jak i dokumentów oficjalnych (Wołek 2017; Koncepcja Przestrzennego Zagospodarowania Kraju 2030 2011).

Kolejnym poziomem typologii byłoby rozróżnienie między potencjałem i oddziaływaniem ośrodków wojewódzkich. Nie należy wykluczać możliwości, że z punktu widzenia analizowanych cech danej gminy, zasadne będzie utworzenie osobnej kategorii złożonej z mniejszych miast wojewódzkich i dużych ośrodków subregionalnych. Osobną kwestią jest też status gmin wchodzących w skład zespołów aglomeracyjnych, wyraźnie różniących się od gmin o podobnych cechach statystycznych położonych dalej od centrów metropolitalnych.

Można zatem spodziewać się następujących typów ośrodków:

- ośrodki o dużej skali i oddziaływaniu ponadregionalnym,
- ośrodki o średniej skali i oddziaływaniu regionalnym,
- ośrodki o średniej skali i oddziaływaniu subregionalnym,
- ośrodki o małej skali i oddziaływaniu ponadlokalnym,
- ośrodki o małej skali i oddziaływaniu lokalnym,
- jednostki nie oddziałujące na otoczenie, położone na terenie obszarów metropolitalnych,
- jednostki nie oddziałujące na otoczenie, położone poza obszarami metropolitalnymi.

Dodatkową kategorią wymagającą uwzględnienia będą małe i średnie ośrodki położone na obszarach metropolitalnych, ale nie stanowiące ich centrów. Tak skonstruowany model powinien odpowiadać zatem nie tylko na pytanie o adekwatną do pozycji danego ośrodka w sieci miejskiej kraju, ale także o obszarze jego oddziaływania. Dodatkowo model analityczny powinien pozwolić na wskazanie obszarów o obniżonym poziomie dostępu do świadczeń publicznych.

Tak przeprowadzona kategoryzacja mogłaby stanowić wsparcie dla decyzji krajowych i regionalnych władz publicznych w zakresie:

- a) podejmowania decyzji w zakresie prowadzenia polityki regionalnej i polityki spójności, dotyczących alokacji środków publicznych, lokalizacji inwestycji i tworzenia lub rozbudowy nowych instytucji publicznych;
- b) podejmowania decyzji w zakresie sektorowych polityk publicznych, dotyczących rozwiązań systemowych i adresowania instrumentów wsparcia dla ośrodków funkcjonujących w obszarach o obniżonej dostępności do usług publicznych;
- c) podejmowania racjonalnych decyzji w planowaniu zagospodarowania przestrzennego w skali centralnej, regionalnej i subregionalnej oraz lokalnej i ponadlokalnej w okresie długo- i średnioterminowym;
- d) tworzenia rozwiązań z zakresu finansów publicznych określających politykę wobec poszczególnych typów gmin i ich zadań;
- e) korekty rozwiązań ustrojowych w zakresie samorządu terytorialnego, uwzględniających różne kategorie i funkcje gmin oraz ich wzajemne powiązania, w tym możliwe korekty ustroju powiatów i województw;
- f) tworzenia podstawy dokonywania korekt podziału administracyjnego oraz rozwiązań pozwalających na tworzenie powiązań funkcjonalnych bez konieczności dokonywania zmian w tej sferze;
- g) podejmowania decyzji o dokonywaniu inwestycji i wsparciu instytucji kultury, szkolnictwa wyższego oraz instytucji badawczych oraz lokalizacji nowych instytucji publicznych w miastach o oddziaływaniu ponadlokalnym i subregionalnym.

Takie zastosowanie kategoryzacji pozwalałoby na wypełnienie zapewnień władz publicznych składanych w trakcie reformy podziału administracyjnego w latach 1997-1998 o tym, że status

miasta wojewódzkiego i powiatowego nie jest wyróżnieniem odbierającym pozostałym ośrodkom szanse równego i adekwatnego do ich ówczesnej roli rozwoju.

Kategoryzacja wsparta też mechanizmem analitycznym wiążącym ją z równością w dostępie do usług publicznych, pełniłaby też rolę kluczowego rozwiązania wspierającego rozwój ośrodków, których degradacja będzie miała negatywny wpływ na poziom życia mieszkańców okolicznych gmin.

Literatura

Ache Peter, Anderson Hans T., Maloutas Thomas (red.) (2008). *Cities between Competitiveness and Cohesion*. Springer, New York.

Barber Benjamin R. (2014). *Gdyby burmistrzowie rządili światem. Dysfunkcyjne kraje, rozkwitające miasta*, Muza, Warszawa.

Bober Jarosław, Hausner Jerzy, Izdebski Hubert, Lachiewicz Wojciech, Mazur Stanisław, Nelicki Aleksander, Nowotarski Bartłomiej, Puzyna Włodzimierz, Surówka Krzysztof, Zachariasz Igor, Zawicki Marcin (2013). *Narastające dysfunkcje, zasadnicze dylematy, konieczne działania. Raport o stanie samorządności terytorialnej w Polsce*, Małopolska Szkoła Administracji Publicznej, Kraków.

Dijkstra Lewis, Poelman Hugo, Veneri Paolo (2019). *The UE-OECD definition of a functional urban area*, OECD Regional Development Working Papers 2019/11, Paris.

Gobelny Ryszard, Parysek Jerzy J., Jaworski Dariusz, Klupczyński Mateusz (2016). *Propozycja kategoryzacji gmin*, „Ekspertyzy NIST” 2016, nr 12, Łódź.

Koncepcja Przestrzennego Zagospodarowania Kraju 2030 (2011). Ministerstwo Rozwoju Regionalnego, Warszawa.

Meijers Evert (2008). *Mesuring Polycentricity and its Promises*, European Planning Studies, Vol. 16, No 9.

Nordregio (2004). *ESPON 1.1.1. Potentials for polycentric development in Europe*, Project Report, Nordregio/ESPON Monitoring Committee, Stockholm/Luxembourg.

- Swianiewicz Paweł (2014). *Ocena podziału terytorialnego państwa z uwzględnieniem efektywności funkcjonowania urzędów organów jednostek samorządu terytorialnego – wnioski i rekomendacje*, Ministerstwo Administracji i Cyfryzacji, Warszawa.
- Śleszyński Przemysław (2019). *Aktualizacja delimitacji miast średnich tracących funkcje społeczno-gospodarcze (powiększających dystans rozwojowy)*. Instytut Geografii i Przestrzennego Zagospodarowania PAN, Warszawa.
- Śleszyński Przemysław (2018). *Polska średnich miast. Założenia i koncepcja deglomeracji w Polsce*, Klub Jagielloński, Warszawa.
- Śleszyński Przemysław (2017). *Wyznaczenie i typologia miast średnich tracących funkcje społeczno-gospodarcze*, „Przegląd Geograficzny” 2017, 89, 4, s. 565-593.
- Śleszyński Przemysław (2016). *Delimitacja miast średnich tracących funkcje społeczno-gospodarcze. Opracowano dla potrzeb Strategii Odpowiedzialnego Rozwoju*, Instytut Geografii i Przestrzennego Zagospodarowania PAN, Warszawa.
- Waterhout Bas, Zonneveld Wil, Meijers Evert (2005). *Polycentric Development Policies in Europe: Overview and Debate*, “Built Environment” Vol. 31, no 2, s. 163-173.
- Wendt Jan A. (2000). *Terytorializacja władzy barierą rozwoju regionalnego*, [w:] Ciok Stanisław, Ilnicki Dariusz (red.). *Przekształcenia regionalnych struktur funkcjonalno-przestrzennych*, t. 5, Instytut Geograficzny Uniwersytetu Wrocławskiego, Wrocław, s. 437-447.
- Wołek Artur (red.) (2017). *W cieniu statusu. Miasta Dolnego Śląska i Opolszczyzny po reformie administracji publicznej z 1998 r.*, Ośrodek Myśli Politycznej, Kraków.
- Zaborowski Łukasz (2019). *Deglomeracja czy degradacja? Potencjał rozwoju średnich miast w Polsce*, Klub Jagielloński, Kraków.
- Zaborowski Łukasz (2013). *Podział kraju na województwa. Próba obiektywizacji*, Wydawnictwo Naukowe Scholar, Warszawa.
- Zaborowski Łukasz (2009). *Podział terytorialny Rzeczypospolitej – spojrzenie krytyczne*, Prace Geograficzne. Instytut Geografii i Gospodarki Przestrzennej UJ, zeszyt 121, s. 263-275, Kraków.

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).



Maciej Frączek

Członek zespołu

Doktor nauk ekonomicznych, adiunkt w Katedrze Polityk Publicznych Uniwersytetu Ekonomicznego w Krakowie. Ekspert w wielu projektach badawczo-wdrożeniowych w zakresie rynku pracy oraz analizy polityki publicznych



Jakub Kwaśny

Członek zespołu

Doktor nauk ekonomicznych, dyrektor ds. rozwoju studiów podyplomowych Krakowskiej Szkoły Biznesu Uniwersytetu Ekonomicznego w Krakowie. Od 2009 r. pracownik naukowo-dydaktyczny w Katedrze Międzynarodowych Stosunków Gospodarczych UEK. Aktywny samorządowiec, od 2006 r. radny Rady Miejskiej w Tarnowie, a od 2018 r. jej przewodniczący. Członek polskiej delegacji do Komitetu Regionów Unii Europejskiej.



Bartosz Paszcza

Członek zespołu

Magister nauk o Sieci (Web Science). Od 2019 r. ekspert ds. nowych technologii w Klubie Jagiellońskim, od 2016 r. student studiów doktoranckich w Instytucie Web Science na Uniwersytecie w Southampton. Publicysta na portalu Klubu Jagiellońskiego, autor i współautor eksperckich opracowań.

Autorzy



Kinga Wojtas

Członek zespołu

Doktor nauk społecznych w zakresie nauk o polityce, adiunkt oraz autor i kierownik specjalności studiów magisterskich Europa Środkowa oraz Analiza politologiczna i dyplomacja publiczna na Uniwersytecie Kardynała Stefana Wyszyńskiego w Warszawie. Ekspert w projektach samorządowych. Współpracowniczka Słowackiej Akademii Nauk.



Igor Zachariasz

Członek zespołu

Doktor habilitowany nauk prawnych, adwokat. Od 2019 r. profesor w Katedrze Polityk Regulacyjnych Uniwersytetu Ekonomicznego w Krakowie. Autor licznych publikacji z zakresu prawa administracyjnego, w tym prawa planowania i zagospodarowania przestrzennego, prawa samorządu terytorialnego, nauki administracji, oraz opinii, ekspertyz i raportów dotyczących funkcjonowania administracji publicznej dla krajowych i międzynarodowych instytucji.



Michał Żabiński

Członek zespołu

Doktor nauk ekonomicznych, adiunkt w Katedrze Zarządzania Organizacjami Publicznymi Uniwersytetu Ekonomicznego w Krakowie. Ekspert w wielu projektach badawczo-wdrożeniowych w obszarze samorządu terytorialnego, w tym w zakresie zarządzania jakością w administracji samorządowej oraz analizy polityk publicznych.