



Data

Autor

14.01.2019

Rafał Trzeciakowski

## Deglomeracja – kosztowna redystrybucja prestiżu

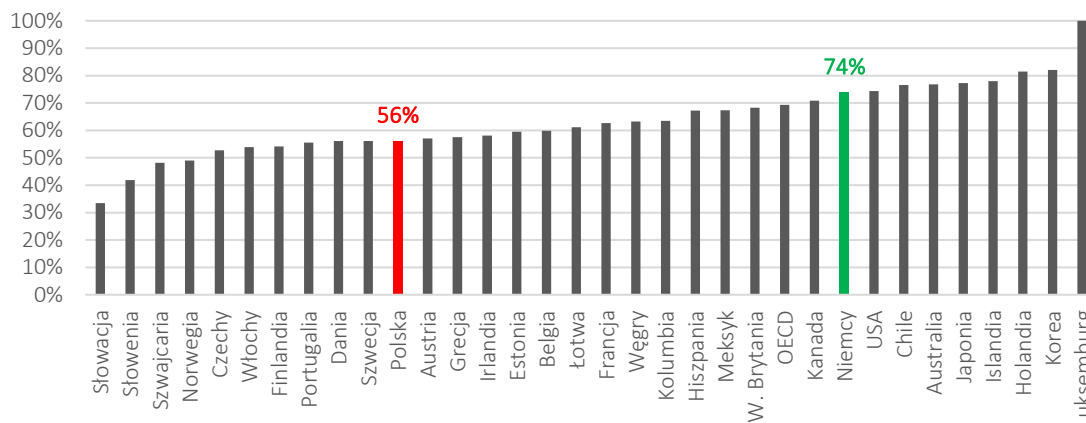
- Polska pozostaje krajem relatywnie słabo zurbanizowanym, a Warszawa rośnie wolno na tle europejskich metropolii. Niski poziom urbanizacji jest problemem, bo to duże miasta dzięki efektom skali i specjalizacji oferują najlepiej płatne miejsca pracy i najwyższy poziom życia. Jednocześnie tylko duże miasta zapewniają wystarczająco głębokie rynki pracy, duże zagęszczenie aktywności gospodarczej i szybkość rozprzestrzeniania się innowacji, że są w stanie stanowić zaplecze dla wzrostu dużych polskich firm do międzynarodowego i w przyszłości globalnego znaczenia.
- Deglomeracja, rozumiana jako przenoszenie urzędów centralnych z Warszawy do małych miast, jest błędnym kierunkiem. Spowolni rozwój Warszawy i osłabi jej międzynarodową konkurencyjność, jednocześnie nie sprawiając, że młodzi przestaną wyjeżdżać z mniejszych miejscowości. W latach 2000-2014 populacja Warszawy rosła wyraźnie wolniej od najszybciej rosnących metropolii w krajach, do których w tym czasie emigrowali młodzi Polacy – jedynie o 6%, wobec 14% w Amsterdamie, 15% w Monachium, 18% w Londynie, 23% w Oslo i 34% w Dublinie. Dlatego można przypuszczać, że spadek populacji małych miast miał raczej związek z emigracją młodych do zagranicznych metropolii niż ich „wysysaniem” przez Warszawę.
- Deglomeracja będzie też kosztowna dla podatników:
  - W Szwecji deglomeracja Urzędu Konsumentów i Narodowego Instytutu Zdrowia Publicznego ze Sztokholmu do mniejszych miast, kosztowała 1,1 mln szwedzkich koron na każde przeniesione miejsce pracy. Jedynie 1% urzędników zdecydował się przeprowadzić razem ze swoimi miejscami pracy. To poskutkowało dużymi kosztami osobowymi przeniesienia i kilkuletnim zakłóceniem pracy urzędów. Z analizy szwedzkiego odpowiednika NIK-u wynika, że te koszty nie zwrócą się pomimo tańszej działalności urzędów w mniejszych miastach.
  - Działalność urzędów na szczeblu centralnym wymaga regularnych kontaktów z ministerstwami i parlamentem, a także innymi urzędami i organizacjami zagranicznymi. Dlatego fiaskiem zakończyło się zlokalizowanie Polskiej Agencji Kosmicznej w Gdańsku. Agencja była zmuszona utworzyć oddział w Warszawie, który zatrudnił 65% jej urzędników i w którym pracował jej prezes. Obecnie siedziba ma być przeniesiona do Warszawy. Alternatywą są kosztowne dla podatników regularne podróże urzędników po kraju.
- Nie należy mylić deglomeracji z decentralizacją. Polsce potrzebna jest decentralizacja, która polega na przenoszeniu decyzji na niższy poziom administracji, bliżej obywateli. Niestety deglomeracja nie zmienia wpływu obywateli na podejmowane decyzje, a jest jedynie działaniem fasadowym, które redystrybuuje prestiż z Warszawy do małych miast. Będzie prowadziła do lokalizowania poszczególnych urzędów według potrzeb wyborczych i lobbingu, zamiast dostarczania najwyższej jakości usług publicznych obywatelom i utrudniała współpracę w tworzeniu polityki publicznej na szczeblu centralnym.

## Hamowanie metropolizacji to hamowanie rozwoju kraju

W miastach żyje i zarabia się łatwiej i sprawniej. Postępująca od czasu rewolucji przemysłowej urbanizacja nie jest efektem jakiegoś celowego działania władzy czy mieszkańców dużych miast. Odzwierciedla korzyści z aglomerowania, które ekonomiści opisują od XIX wieku – głębokie rynki pracy (lepsze dopasowanie pracowników do miejsc pracy), duże zagęszczenie aktywności gospodarczej (współdzielenie poddostawców i infrastruktury) i szybkie rozprzestrzenianie innowacji (wraz z przepływem pracowników). Wyzwaniem stojącym przed Polską jest to, jak maksymalizować korzyści z aglomerowania i minimalizować negatywne konsekwencje spadku ludności wiejskiej i małomiasteczkowej. Rozwiązaniem nie jest szukanie sposobów na hamowanie procesu metropolizacji, takich jak np. deglomeracja, ponieważ będą skutkować hamowaniem wzrostu gospodarczego i poprawy jakości życia Polaków.

**Polska pozostaje relatywnie mało zurbanizowana na tle krajów OECD, w tym na tle często przywoływanym w dyskusji o deglomeracji Niemiec.** Tylko 56% Polaków mieszka na obszarach miejskich o populacji 50 tys. osób i większej, wobec 74% Niemców czy Amerykanów (Wykres 1). Cytowane dane nie są zniekształcane przez suburbanizację, ponieważ dotyczą funkcjonalnych obszarów miejskich, które obejmują miasto i miejscowości, z których ludzie dojeżdżają do niego do pracy (stąd np. Warszawa i Katowice rosną do ok. 3 mln mieszkańców)<sup>1</sup>.

**Wykres 1. Populacja zamieszkała na funkcjonalnych obszarach miejskich o populacji 50 tys. osób i więcej, kraje OECD w 2015 roku**

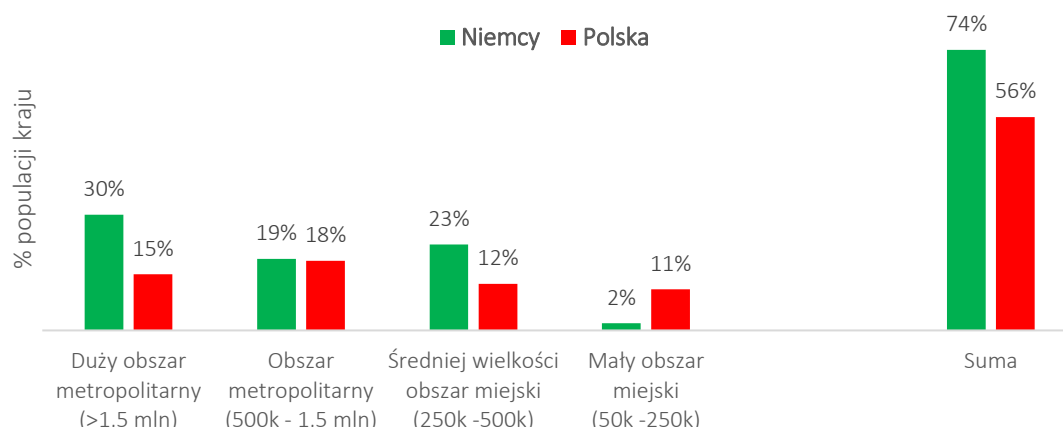


Źródło: Opracowanie własne FOR na podstawie danych OECD (2018)

W Niemczech znacznie większa niż w Polsce część populacji korzysta z większych możliwości stwarzanych przez duże obszary metropolitarne, obszary metropolitarne i średnie obszary miejskie. 30% mieszkańców Niemiec mieszka na dużych obszarach metropolitarnych powyżej 1,5 mln mieszkańców, wobec jedynie 15% mieszkańców Polski (Warszawa i Katowice). Jednocześnie tylko 2% mieszkańców Niemiec mieszka na małych obszarach miejskich, wobec aż 11% mieszkańców Polski (Wykres 2).

<sup>1</sup> Zharmonizowana definicja została opracowana wspólnie przez Komisję Europejską i OECD (Dijkstra i Poelman, 2012; OECD, 2012). W większości krajów obszary funkcjonalne zostały wyznaczone na podstawie danych o dojazdach do pracy za 2001 rok, ale w przypadku Polski i Niemiec dokonano tego na danych za 2006 rok.

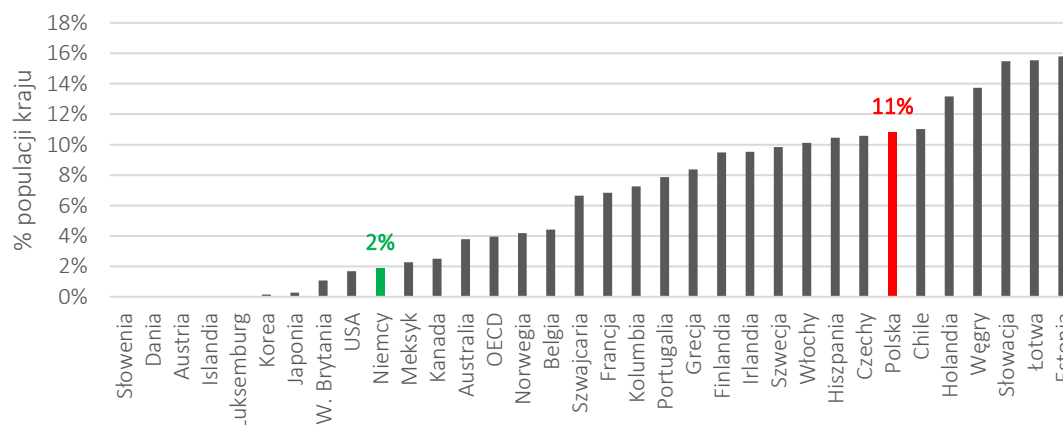
Wykres 2. Populacja zamieszkała na funkcjonalnych obszarach miejskich wg wielkości, 2015



Źródło: Opracowanie własne FOR na podstawie danych OECD (2018)

Do niskiej urbanizacji Polski przyczynił się wolniejszy niż na Zachodzie wzrost miast w bloku wschodnim przed 1989 rokiem. Po II wojnie światowej industrializacja Węgier, Czechosłowacji i Polski przebiegała przy mniejszym wzroście ludności miejskiej i przestrzennej koncentracji ludności niż w kapitalistycznych społeczeństwach rynkowych na tym samym poziomie rozwoju gospodarczego. Jednocześnie Warszawa, Budapeszt, Praga, wschodni Berlin i Bukareszt miały w okresie socjalizmu mniej „miejski” charakter niż porównywalne miasta w Europie Zachodniej, a prawdopodobnie część swojego „miejskiego” charakteru wtedy zatraciły (Szelenyi, 1996). Industrializacja przy wyraźnie mniejszych obszarach miejskich była prawdopodobnie spowodowana niezdolnością socjalistycznych gospodarek do równoczesnej budowy zakładów przemysłowych i mieszkań. Dlatego część zakładów przemysłowych lokalizowano w małych miastach – tam, gdzie ludzie już żyli – żeby uniknąć konieczności budowy dodatkowych mieszkań. W efekcie dzisiaj znaczny odsetek populacji Polski mieszka w małych miastach, z których część jest „sztuczna” w sensie oderwania od rynkowych korzyści z aglomerowania, takich jak głębokie rynki pracy, duże zagęszczenie działalności gospodarczej czy możliwość współdzielenia poddostawców i infrastruktury. Takie miejsca nie są w stanie zapewnić możliwości młodym ludziom, którzy wyjeżdżają z nich do większych miast.

Wykres 3. Populacja zamieszkała na małych obszarach miejskich (50-250 tys. mieszkańców) w krajach OECD w 2015 roku

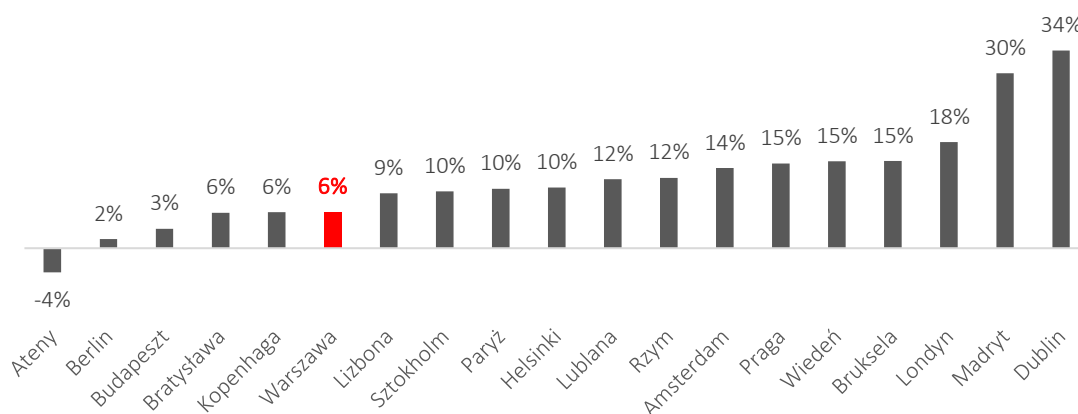


Źródło: Opracowanie własne FOR na podstawie danych OECD (2018)

Jeżeli chcemy, żeby polskie firmy się rozwijały i rosły, a najlepsze osiągnęły globalny sukces, oferując dobrze płatne miejsca pracy, to potrzebujemy metropolii, które będą stanowiły ich zaplecze. Bank Światowy (2009) opisuje, jak wraz z rozwojem z produkcji rolnej przez przemysłową do usługowej przedsiębiorcy i pracownicy przeprowadzają się do coraz większych miast o coraz większych korzyściach skali. Autorzy w uproszczeniu stwierdzają, że małe miasta dostarczają efekty skali dla dystrybucji produkcji rolnej, średnie dla przetwórstwa przemysłowego, a największe niosą różnorodne udogodnienia i umożliwiają innowacje w usługach biznesowych, rządowych i edukacyjnych. Moretti (2012) pokazuje, że koncentracja miejsc pracy w USA rośnie – wbrew pojawiającym się jeszcze kilkanaście lat wcześniej tezę, że rewolucja informacyjna pozbawi geografii znaczenia. Fizyczny kontakt umożliwia szybszą dyfuzję innowacji i większą innowacyjność, przez co np. firmy zajmujące się technologiami informacyjnymi i ich pracownicy są skłonni pokrywać wysokie koszty lokalizacji w Dolinie Krzemowej.

Niestety Warszawa rośnie wolno na tle metropolii w innych krajach UE i OECD, a ewentualna deglomeracja pogłębi tę dysproporcję. W latach 2000-2014 najszybciej rosnącym obszarem metropolitalnym w Polsce była Warszawa, ale jej 6-procentowy wzrost był powolny na tle innych stolic UE. Spośród stolic UE, dla których dostępne są dane, Warszawa jest szóstą najwolniej rosnącą (Wykres 4).

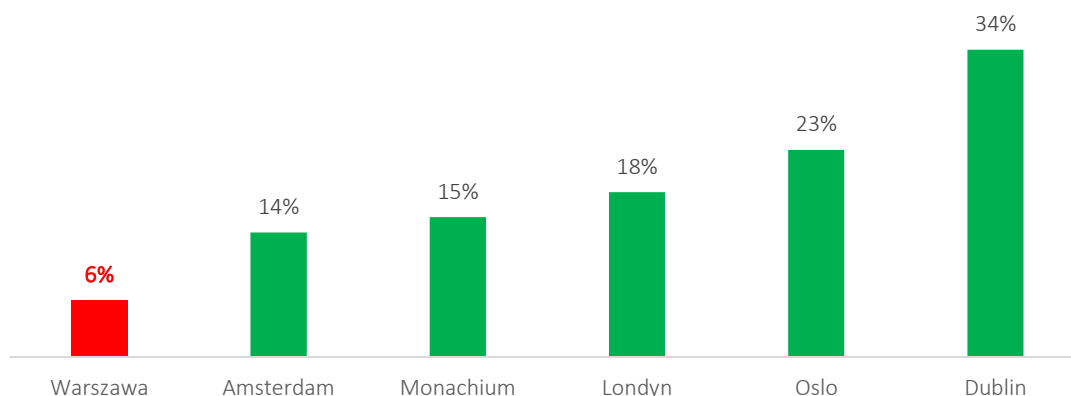
Wykres 4. Zmiana populacji obszarów metropolitalnych stolic UE w latach 2000-2014



Liczba stolic ograniczona dostępnością danych dla małych krajów i krajów nienależących do OECD.  
Źródło: Opracowanie własne FOR na podstawie danych OECD

Wolny wzrost Warszawy na tle innych metropolii w Europie może wskazywać, że małe miasta wyludniły się w wyniku emigracji, a nie rozwoju Warszawy, która teraz miałaby być deglomerowana. Metropolie w krajach europejskich, do których najliczniej w ostatnich latach migrowali Polacy, rosną znacznie szybciej niż w Polsce. W latach 2000-2014 populacja Warszawy urosła jedynie o 6%, wobec 14% w Amsterdamie, 15% w Monachium, 18% w Londynie, 23% w Oslo i 34% w Dublinie (Wykres 5). Ewentualna deglomeracja jeszcze bardziej pogłębi lukę pomiędzy wzrostem ludności Warszawy i najszybciej rosnących metropolii europejskich.

Wykres 5. Zmiana populacji Warszawy i najszybciej rosnących obszarów metropolitalnych w krajach UE będących głównymi kierunkami imigracji Polaków w latach 2000-2014



Źródło: Opracowanie własne FOR na podstawie danych OECD

Jednocześnie za wątpliwe trzeba uznać korzyści z deglomeracji dla miast, do których przeniesione mają zostać urzędy. Analiza szwedzkiej Agencji Zarządzania Publicznego (Statskontoret) wskazuje, że przenoszenie urzędów do małych miast ma niewielki wpływ na lokalne rynki pracy, nawet wtedy, gdy lokalizowane urzędy są relatywnie duże i należą do największych pojedynczych pracodawców w regionie (Swedish Agency for Public Management, 2016). Korzyści nie będą więc istotnie wykraczać poza miejsca pracy utworzone bezpośrednio w przenoszonych urzędach.

### Koszty dla podatników

W przypadku przenoszenia urzędów centralnych poza Warszawę należy liczyć się zarówno z kosztami samego przeniesienia urzędów, jak i z kosztami działalności, jakie wygeneruje geograficzne rozproszenie prowadzenia polityki publicznej na szczeblu centralnym.

Przenoszenie urzędów do małych miast generuje trudne do pokrycia koszty i zakłóca ich działalność na kilka lat – stało się tak nawet w Szwecji, której administracja publiczna charakteryzuje się wyjątkowym stopniem profesjonalizmu. Ewaluacja szwedzkiego odpowiednika NIK-u (Riksrevisionen) pokazuje, że przeniesienie Urzędu Konsumentów do Karlstad i Narodowego Instytutu Zdrowia Publicznego do Östersund było kosztowne i nie zwróci się pomimo niższych kosztów działalności w mniejszych miastach. Zaledwie 1% zatrudnionych urzędników zgodziło się wyprowadzić ze Sztokholmu razem z agencjami. Skutkiem tego była utrata umiejętności i sieci kontaktów agencji, a także potrzeba rekrutowania i szkolenia nowych pracowników na miejscu. W początkowym okresie konieczne było zdublowanie zatrudnienia, aby dotychczasowi pracownicy w Sztokholmie mogli szkolić tych rekrutowanych w Karlstad i Östersund. To znacznie podniosło koszty osobowe, czego nie skompensowały niższe koszty powierzchni biurowych w Karlstad i Östersund. Jednocześnie usługi świadczone przez obie agencje obywatelom uległy poważnemu zakłóceniu i powróciły do wcześniejszego poziomu dopiero po ok. 5 latach. Koszty przeniesienia i wynikające z zakłócenia dostarczanych usług wyniosły 1,1 mln szwedzkich koron (ok. 0,46 mln zł) na 1 miejsce pracy. Zdaniem audytorów koszty te najprawdopodobniej nie będą pokryte przez niższe koszty działalności w Karlstad i Östersund nawet w horyzoncie 20 lat. Jednocześnie audytorzy wskazali, że horyzont 20 lat wydaje się zdecydowanie zbyt długi, biorąc pod uwagę częstotliwość reorganizacji administracji publicznej (Swedish National Audit Office, 2009).

Deglomeracja urzędów centralnych stworzy konieczność pokrywania kosztów dojazdów urzędników do Warszawy (i innych miast) lub tworzenia oddziałów zamiejscowych, co pokazuje przykład lokalizacji Polskiej Agencji Kosmicznej w Gdańsku. Kontrola NIK (2017) wykazała, że 65% etatów agencji przypadło na oddział agencji utworzony w Warszawie. W Warszawie pracował również prezes agencji (Gazeta Wyborcza, 2018). Zdaniem jej pracowników formalna lokalizacja w Gdańsku była problemem ze względu na konieczność utrzymywania ścisłych kontaktów z Sejmem, ministerstwami, innymi urzędami centralnymi i organizacjami zagranicznymi. Obecnie rząd zapowiada przeniesienie formalnej siedziby do Warszawy, co ma stanowić „jedynie dostosowanie do istniejącego stanu faktycznego” (Sejm RP, 2018).

Można się spodziewać, że deglomeracja pogłębi problem „silosowości” administracji publicznej. Już dzisiaj często zwraca się uwagę, że poszczególne urzędy i ministerstwa w niewielkim stopniu współpracują ze sobą. Jeżeli taki problem zachodzi, kiedy wszystkie zlokalizowane są w Warszawie, to zlokalizowanie ich w różnych miastach kraju prawdopodobnie pogłębi problem.

## Podsumowanie

Nie należy mylić deglomeracji z decentralizacją. Polsce potrzebna jest decentralizacja, która polega na przeniesieniu decyzji na niższy poziom administracji, bliżej obywateli. Niestety deglomeracja nie zmienia wpływu obywateli na podejmowane decyzje, a jest jedynie działaniem fasadowym, które ma redystrybuować prestiż z Warszawy do małych miast. Zamiast prowadzić do dostarczania najwyższej jakości usług publicznych obywatelom będzie skutkowało lokalizowaniem poszczególnych urzędów według potrzeb wyborczych i lobbingu – co można zaobserwować chociażby w Stanach Zjednoczonych w przypadku decyzji o lokalizacji baz wojskowych. Co więcej, rozproszenie funkcji na szczeblu centralnym będzie utrudniało prowadzenie polityki publicznej, pogłębiając problem „silosowości” administracji.

## Literatura

Bank Światowy (2008), World Development Report 2009: Reshaping Economic Geography, The International Bank for Reconstruction and Development / The World Bank, <http://documents.worldbank.org/curated/en/730971468139804495/pdf/437380REVISED01BLIC1097808213760720.pdf>

Dijkstra, L., Poelman, H. (2012), Cities in Europe - The new OECD-EC definition, European Commission, [https://ec.europa.eu/regional\\_policy/sources/docgener/focus/2012\\_01\\_city.pdf](https://ec.europa.eu/regional_policy/sources/docgener/focus/2012_01_city.pdf)

Gazeta Wyborcza (2018), "Kosmiczny bałagan" w Polskiej Agencji Kosmicznej. Prezesa zastępuje... żołnierz, Sandecki, M., 17 stycznia, <http://trojmiasto.wyborcza.pl/trojmiasto/7,35612,22907109,kosmos-w-polskiej-agencji-kosmicznej-prezesa-zastepuje-zolnierz.html>

Moretti, E. (2012), The New Geography of Jobs, Houghton Mifflin Harcourt

NIK (2017), Informacja o wynikach kontroli wykonania w 2016 r. planu finansowego Polskiej Agencji Kosmicznej, czerwiec, <https://www.nik.gov.pl/plik/id,14200.pdf>

OECD (2012), Redefining “Urban”: A New Way to Measure Metropolitan Areas, OECD Publishing, <http://dx.doi.org/10.1787/9789264174108-en>

OECD (2018), OECD Regions and Cities at a Glance 2018, OECD Publishing, Paris, [https://doi.org/10.1787/reg\\_cit\\_glance-2018-en](https://doi.org/10.1787/reg_cit_glance-2018-en)



Sejm RP (2018), Rządowy projekt ustawy o zmianie ustawy o Polskiej Agencji Kosmicznej oraz ustawy o działach administracji rządowej, druk nr 3086, <http://www.sejm.gov.pl/sejm8.nsf/PrzebiegProc.xsp?nr=3086>

Swedish Agency for Public Management (2016), Government agencies' localisation. Overall documentation, 2016:8, <http://www.statskontoret.se/In-English/publications/2016---summaries-of-publications/government-agencies-localisation.-overall-documentation-20168/>

Swedish National Audit Office (2009), Relocation of government agencies. Summary, RiR 2009:30, [https://www.riksrevisionen.se/download/18.78ae827d1605526e94b32a72/1518435465333/summaryt\\_2009\\_30.pdf](https://www.riksrevisionen.se/download/18.78ae827d1605526e94b32a72/1518435465333/summaryt_2009_30.pdf)

Szelenyi, I. (1996), Cities under Socialism - and After, w Andrusz, G., Harloe, M., Szelenyi, I., Cities After Socialism: Urban and Regional Change and Conflict in Post-Socialist Societies, Blackwell Publishing





## Forum Obywatelskiego Rozwoju

FOR zostało założone w 2007 roku przez prof. Leszka Balcerowicza, aby skutecznie chronić wolność oraz promować prawdę i zdrowy rozsądek w dyskursie publicznym. Naszym celem jest zmiana świadomości Polaków oraz obowiązującego i planowanego prawa w kierunku wolnościowym.

FOR realizuje swoje cele poprzez organizację debat oraz publikację raportów i analiz podejmujących ważne tematy społeczno-gospodarcze, a w szczególności: stan finansów publicznych, sytuację na rynku pracy, wolność gospodarczą, wymiar sprawiedliwości i tworzenie prawa. Z inicjatywy FOR w centrum Warszawy i w Internecie został uruchomiony licznik długu publicznego, który zwraca uwagę na problem rosnącego zadłużenia państwa. Działania FOR to także projekty z zakresu edukacji ekonomicznej oraz udział w kampaniach na rzecz zwiększania frekwencji wyborczej.

## Wspieraj nas!

Zdrowy rozsądek oraz wolnościowy punkt widzenia nie obronią się same. Potrzebują zaplanowanego, wytężonego, skutecznego wysiłku oraz Twojego wsparcia.

Jeśli jest Ci bliski porządek społeczny szanujący wolność i obawiasz się nierozsądnych decyzji polityków udających na Twój koszt Świętych Mikołajów, wesprzyj finansowo nasze działania.

**Wyślij przelew na konto FOR (w PLN): 68 1090 1883 0000 0001 0689 0629**

W sprawie darowizn możesz się skontaktować:

Patrycja Satora, dyrektor ds. rozwoju FOR

Tel. 500 494 173

[patrycja.satora@for.org.pl](mailto:patrycja.satora@for.org.pl)

Już dziś pomóż nam chronić wolność – obdarz nas swoim wsparciem i zaufaniem.

**Wyślij przelew na konto FOR (w PLN): 68 1090 1883 0000 0001 0689 0629**

## KONTAKT DO AUTORA



**Rafał Trzeciakowski**

Ekonomista FOR

e-mail: [rafal.trzeciakowski@for.org.pl](mailto:rafal.trzeciakowski@for.org.pl)

**Fundacja Forum Obywatelskiego Rozwoju – FOR**

ul. Ignacego Krasickiego 9A ☎ 02-628 Warszawa ☎ tel. 22 628 85 11

e-mail: [info@for.org.pl](mailto:info@for.org.pl) ☎ [www.for.org.pl](http://www.for.org.pl)

[f/FundacjaFOR](https://www.facebook.com/FundacjaFOR) ☎ [t/FundacjaFOR](https://twitter.com/FundacjaFOR)