

# 10 najczęściej zadawanych pytań o sens deglomeracji urzędów w Polsce

*Rafał Trzeciakowski, 12 lipca 2019*

Wicepremier Jarosław Gowin i minister Jadwiga Emilewicz proponują „deglomerację”, rozumiejąc przez to przenoszenie urzędów centralnych z Warszawy i urzędów wojewódzkich ze stolic województw do mniejszych miast. Taka polityka byłaby błędem, co pokazujemy odpowiadając na poniższe pytania.

1. [Czy policentryczna siatka miast z wieloma małymi i średnimi miastami bez dominujących dużych jest korzystna?](#)
2. [Czy wzrost dużych miast i wyludnianie się peryferii to tylko przypadek Polski?](#)
3. [Jak bardzo zurbanizowanym krajem jest Polska?](#)
4. [Czy Warszawa „wysysa” populację z reszty Polski?](#)
5. [Czy deglomeracja wzmocni samorządy?](#)
6. [Czy lokalizacja urzędów w mniejszych miejscowościach zatrzyma proces ich wyludniania się na rzecz dużych miast?](#)
7. [Czy przeniesienie urzędów z Warszawy i stolic województw do mniejszych miast przyniesie oszczędności?](#)
8. [Czy dzięki rewolucji informacyjnej lokalizacja urzędów nie ma już znaczenia?](#)
9. [Czy przeniesienie urzędów centralnych do mniejszych miast to problem jedynie dla Warszawy?](#)
10. [Jak Polska powinna radzić sobie z wyludnianiem się mniejszych miejscowości?](#)

# 1. Czy policentryczna siatka miast z wieloma małymi i średnimi miastami bez dominujących dużych jest korzystna?

Nie, w rzeczywistości ten wybór brzmi: czy lepiej mieć wiele małych miast o niskich zarobkach, czy kilka dużych miast o wysokich zarobkach? Aby zrozumieć dlaczego, trzeba sobie uświadomić, że (1) miasta są przede wszystkim rynkami pracy, a (2) im większy rynek pracy, tym wyższa produktywność i w efekcie zarobki.

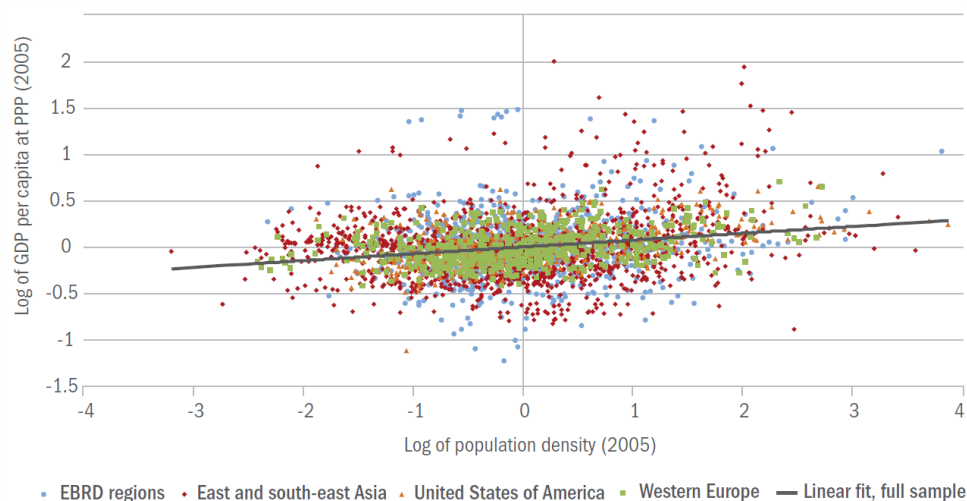
(1) Miasta są przede wszystkim rynkami pracy. W uproszczeniu, z perspektywy pracownika wielkość takiego rynku pracy określa liczba miejsc pracy, które są dla niego dostępne w promieniu godziny drogi od domu, ponieważ ludzie rzadko są skłonni dojeżdżać do pracy dłużej niż godzinę. Coraz lepsza technologia transportowa pozwala w ramach miast na tworzenie coraz większych rynków pracy.

(2) Im większy rynek pracy, tym wyższą produktywnością pracy charakteryzują się zlokalizowane w nim firmy, a w efekcie ich pracownicy tym więcej zarabiają. Firmy w miastach są bardziej produktywne dzięki efektom aglomeracyjnym: (1) duże zagęszczenie aktywności gospodarczej pozwala współdzielić poddostawców (np. zamawiać zewnątrz usługi księgowe, informatyczne) i duże obiekty

infrastrukturalne (np. porty, lotniska), (2) głębokie rynki pracy pozwalają szybciej i lepiej dopasowywać pracowników do miejsc pracy, (3) rozprzestrzenianie innowacji jest szybsze dzięki przepływowi pracowników między firmami i łatwiejszej współpracy w badaniach i rozwoju.

## Dochód na mieszkańca rośnie z gęstością zaludnienia, 2005

Logarytm PKB per capita PPP vs. logarytm gęstości populacji



Źródło: [EBOiR \(2019\)](#)

## 2. Czy wzrost dużych miast i wyludnianie się peryferii to tylko przypadek Polski?

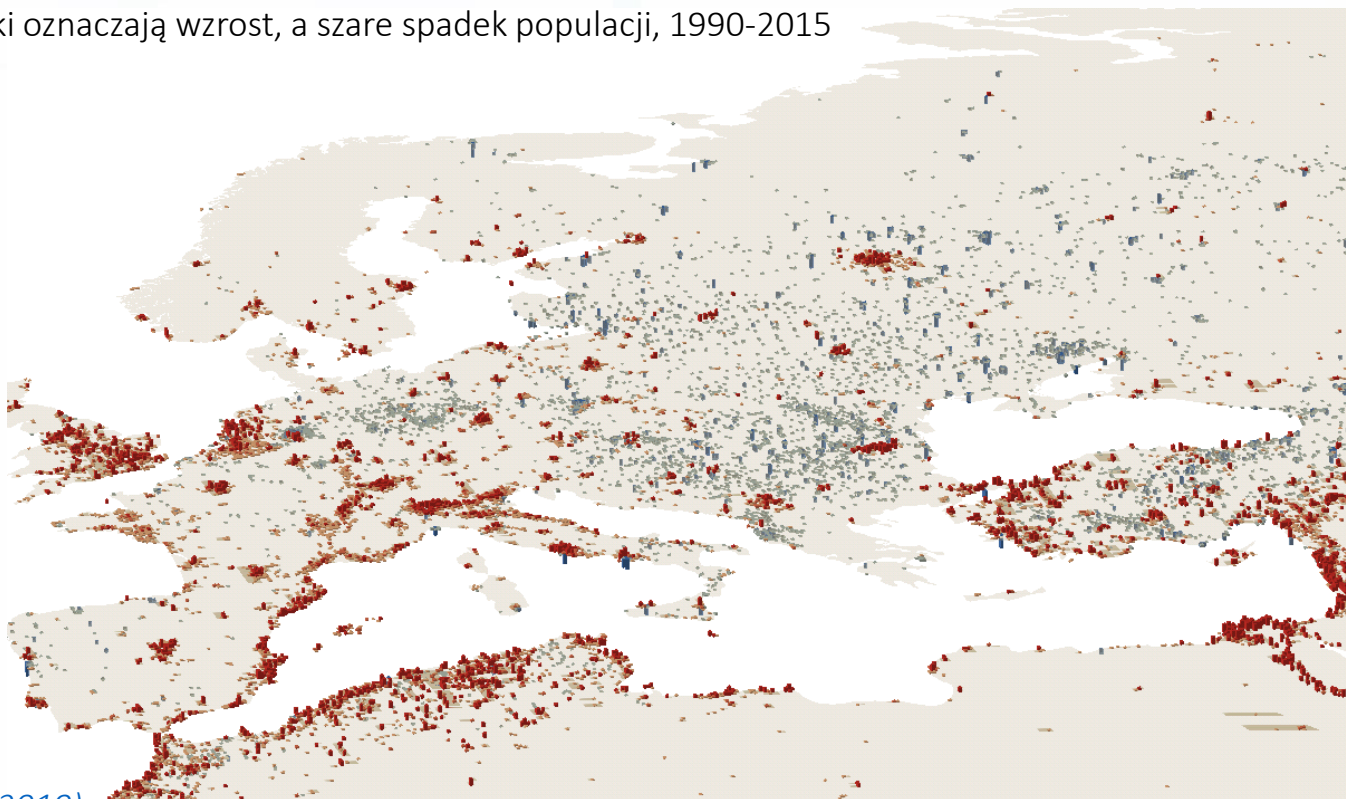
Nie, przynajmniej od czasu Rewolucji Przemysłowej na całym świecie rośnie populacja miast. Ten proces w ostatnim czasie wydaje się przyspieszać ze względu na [zmiany technologiczne i gospodarcze pozytywne dla największych metropolii](#), przy jednoczesnym starzeniu społeczeństw.

Podobne zjawisko ma miejsce w [Stanach Zjednoczonych](#), [Hiszpanii](#), [Japonii](#), czy w [Niemczech](#).

Jeżeli największe miasta szybko rosną, a społeczeństwa się starzeją, to regiony peryferyjne tracą mieszkańców.

Wzrost populacji jest skoncentrowany w największych obszarach metropolitarnych

Czerwone słupki oznaczają wzrost, a szare spadek populacji, 1990-2015



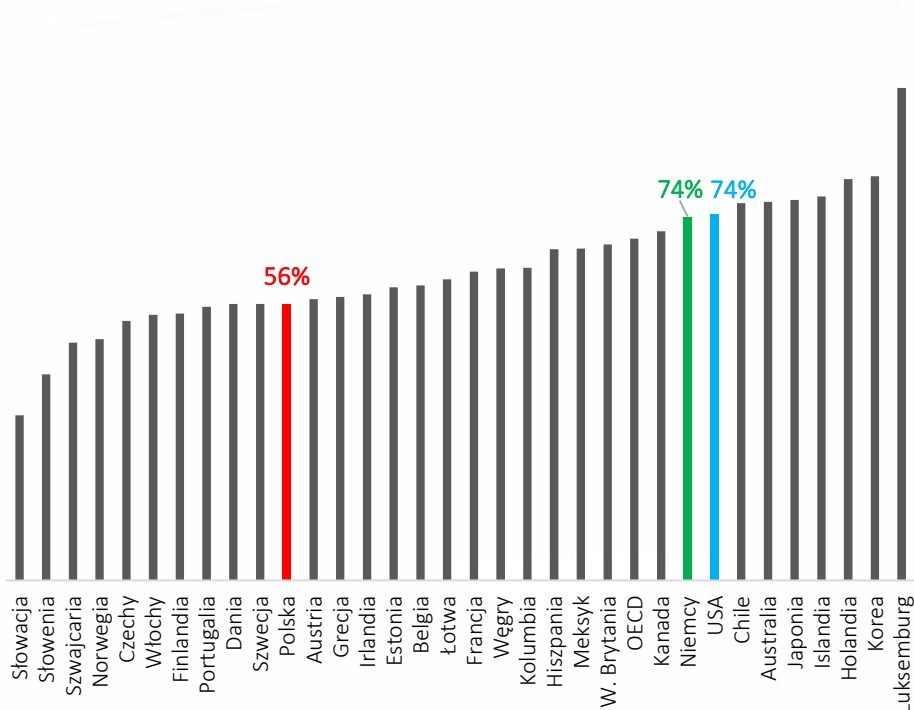
### 3. Jak bardzo zurbanizowanym krajem jest Polska?

Relatywnie mało na tle krajów rozwiniętych. Jedynie 56% Polaków mieszka w miastach wobec 74% Niemców i Amerykanów. Jednocześnie mamy nadreprezentację miast najmniejszych, w których mieszka aż 11% populacji Polski, podczas gdy tylko 2% ludności Niemiec i USA.

To oznacza, że duża część populacji Polski ma ograniczony dostęp do najlepiej płatnych miejsc pracy, wysokiej jakości usług publicznych i wielu ułatwień decydujących o wysokiej jakości życia w dużych miastach.

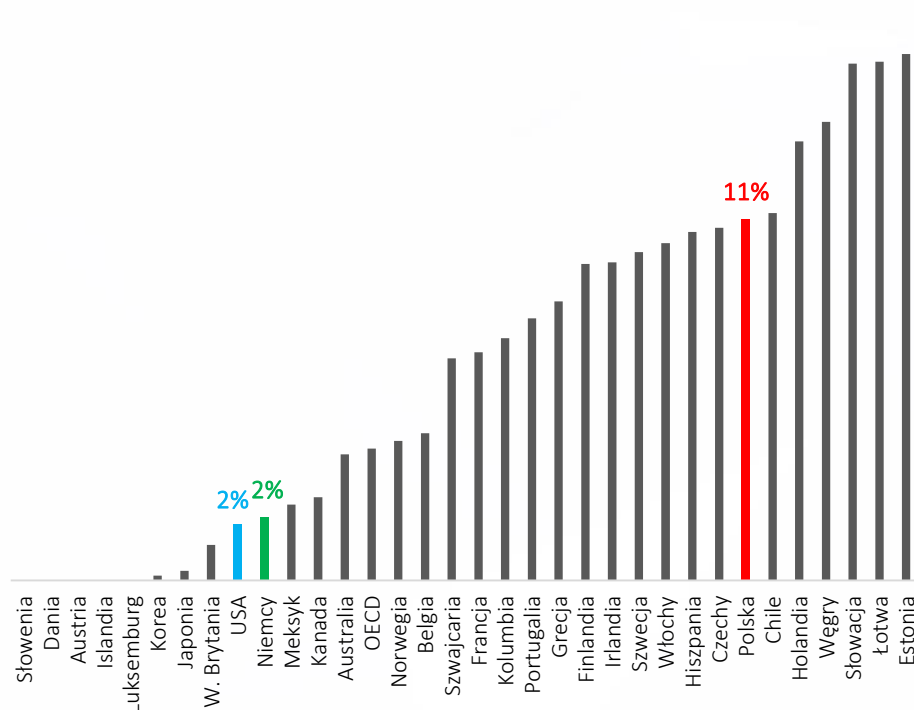
#### Populacja zamieszkała w miastach w 2015 roku

Funkcjonalne obszary miejskie 50 tys. mieszkańców i więcej



#### Populacja zamieszkała w małych miastach w 2015 roku

Funkcjonalne obszary miejskie 50-250 tys. mieszkańców



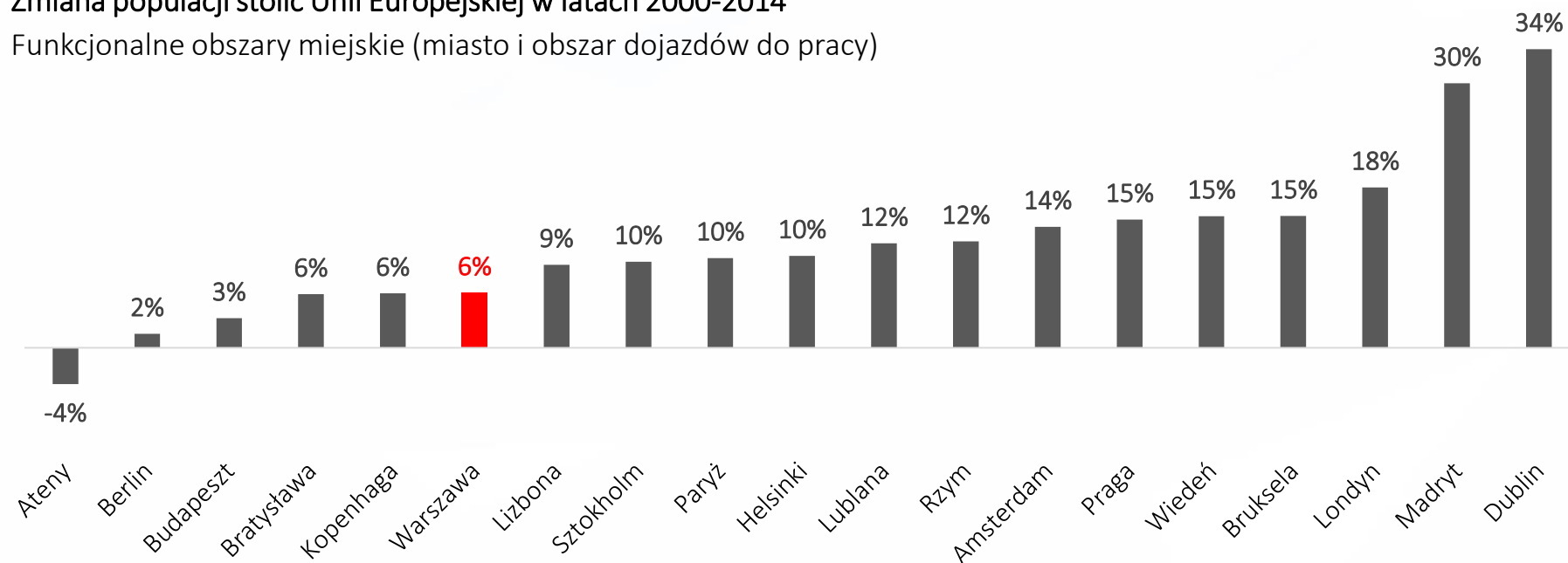
## 4. Czy Warszawa „wysysa” populację z reszty Polski?

Tylko w niewielkim stopniu. Na tle Polski Warszawa jest najszybciej rosnącą metropolią, jednak w UE zdecydowana większość stolic rośnie jeszcze szybciej, także za sprawą migracji z mniejszych miejscowości z Polski. Od momentu wstąpienia Polski do UE z kraju wyemigrowało 2 mln - EBOiR (2019) rozpoczyna nawet rozdział o geografii ekonomicznej przykładem osoby

[wyjeżdżającej z małej miejscowości w Polsce do ponad 10 milionowego Londynu.](#) Niestety, brak wystarczająco szczegółowych danych o migracjach, aby pokazać skalę zjawiska na twardych danych. Jednak niewątpliwie duże europejskie miasta konkurują z polskimi metropoliami o imigrantów z mniejszych miejscowości w Polsce. Osłabienie polskich metropolii może zwiększyć emigrację.

### Zmiana populacji stolic Unii Europejskiej w latach 2000-2014

Funkcjonalne obszary miejskie (miasto i obszar dojazdów do pracy)



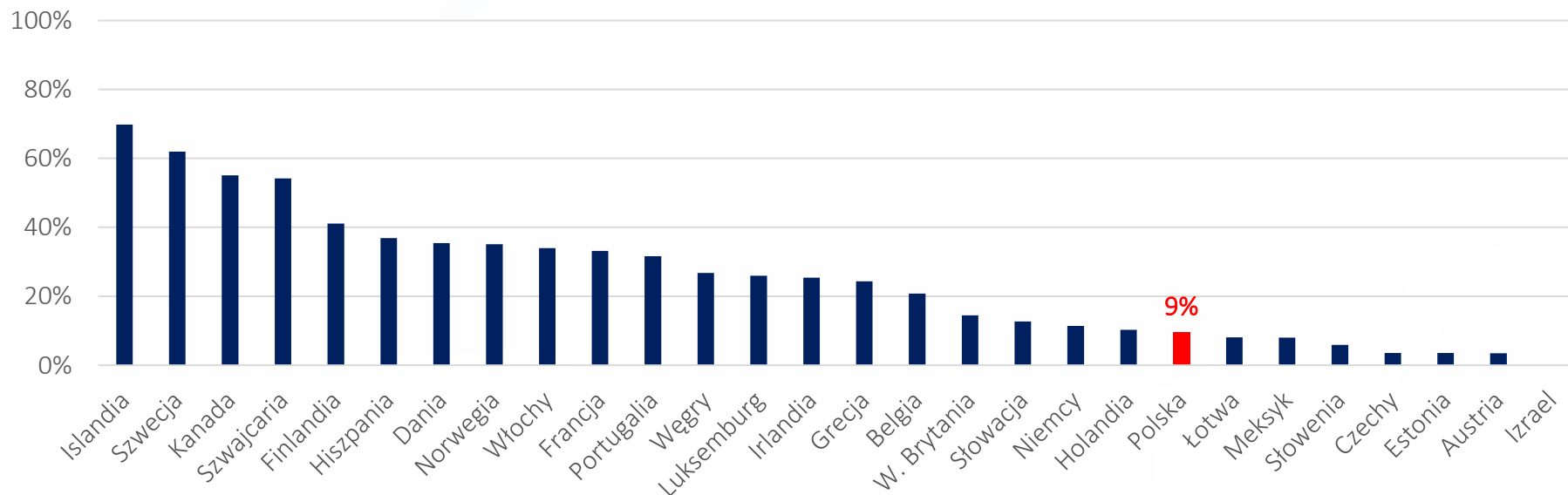
## 5. Czy deglomeracja wzmocni samorządy?

Nie, lokalizacja urzędów centralnych nie ma związku z samorządami. Decyzje pozostaną scentralizowane, dyskusja dotyczy jedynie zmiany lokalizacji urzędów centralnych, a nie przeniesienia ich kompetencji do samorządów. Niestety, obecnie samorządy w Polsce są relatywnie słabe, więc większa decentralizacja byłaby pożądana.

Decentralizację można mierzyć np. stopniem, w jakim władze lokalne finansują się podatkami,

### Decentralizacja fiskalna (autonomia podatkowa władz lokalnych) w 2014 roku

Udział „autonomicznych” podatków lokalnych w dochodach władz lokalnych



Źródło: Opracowanie własne FOR [na podstawie danych OECD](#)

nad których stawkami lub zwolnieniami mają przynajmniej częściową kontrolę, zamiast być zdanymi na transfery od rządu centralnego. Badania ze świata pokazują, że w [im większym stopniu władze lokalne finansują się transferami od rządu centralnego, tym wyższe są ich wydatki, niższa produktywność i wyższe zadłużenie.](#)

Również w Polsce [większa decentralizacja fiskalna poprawiłaby wydatkowanie środków publicznych.](#)



## 6. Czy lokalizacja urzędów w mniejszych miejscowościach zatrzyma proces ich wyludniania się na rzecz dużych miast?

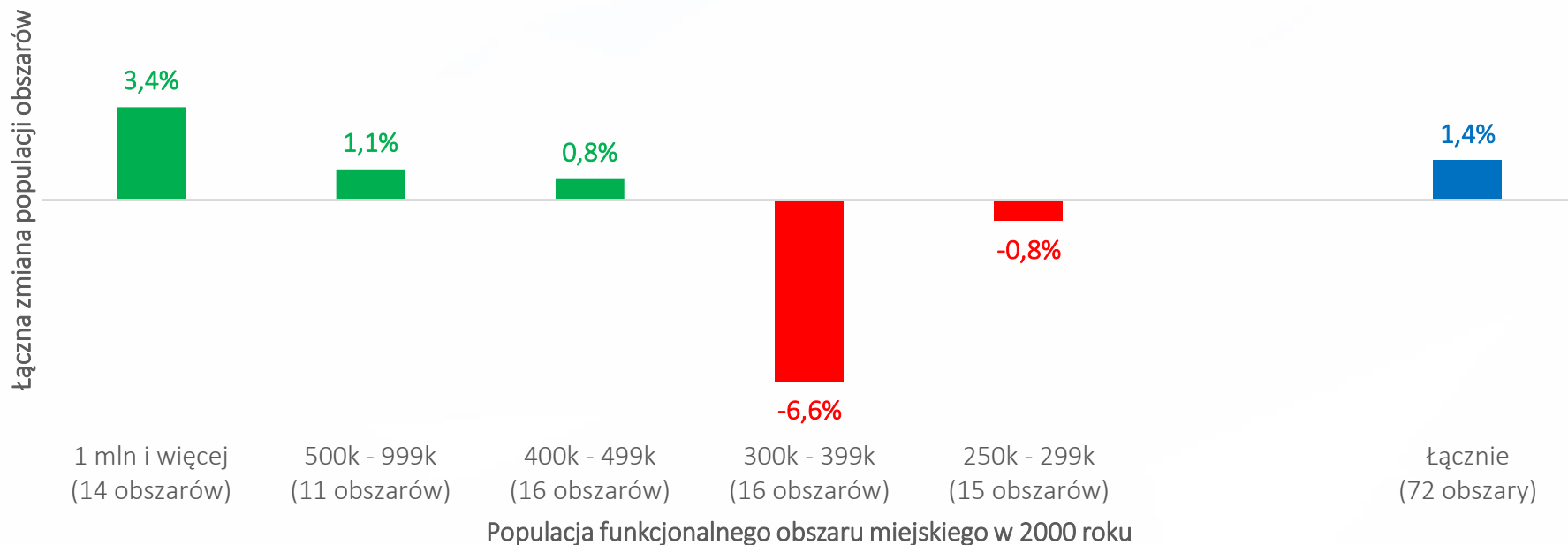
Nie, na całym świecie najszybciej rośnie populacja największych miast. Podobnie jest w Niemczech, pomimo rozlokowania wielu urzędów w mniejszych miejscowościach.

Ze względu na uwarunkowania historyczne [wiele urzędów](#) i [przemysłów](#) w Niemczech pozostaje zlokalizowanych poza największym miastem,

a w przypadku urzędów nawet w mniejszych miejscowościach. Pomimo tego w Niemczech trwa proces wyludniania się miast (liczonych z obszarem dojazdów do pracy) poniżej 400 tys. mieszkańców i wzrostu miast powyżej tej granicy, przy czym najszybciej rosną największe miasta powyżej 1 mln mieszkańców.

### Zmiana populacji wg wielkości miast w latach 2000-2016 w Niemczech

Funkcjonalne obszary miejskie (miasto i obszar dojazdów do pracy)



## 7. Czy przeniesienie urzędów z Warszawy i stolic województw do mniejszych miast przyniesie oszczędności?

Raczej nie. Przenoszenie urzędów generuje znaczne koszty rekrutacji nowych pracowników i zakłóceń pracy. Stałym kosztem są podróże służbowe pomiędzy rozproszonymi urzędami. Źródłem oszczędności mogą być niższe koszty powierzchni biurowych, ale pod warunkiem sprzedaży lub wynajmu wcześniej zajmowanych budynków.

Pracownicy bardzo rzadko są skłonni przeprowadzić się do mniejszego miasta bez znacznej poprawy warunków finansowych zatrudnienia, szczególnie jeżeli małżonek musiałby szukać nowej pracy, a dzieci zmieniać szkołę. Do tego dochodzi znaczne pogorszenie oferty kulturalnej i rozrywkowej. W przypadku przenoszenia urzędów jedyna poprawa finansowa wynika z niższych kosztów życia. Dlatego trudno się dziwić, że Szwecji w wyniku przeniesienia ze Sztokholmu urzędu konsumentów do Karlstad i instytutu zdrowia publicznego do Östersund [aż 99% urzędników zwolniło się z pracy. Pomimo oszczędności na kosztach powierzchni biurowej, powstałe koszty rekrutacji nowych pracowników i zakłócenia pracy urzędów nie zwróca się nawet w horyzoncie 20 lat.](#) W Wielkiej Brytanii przy przeniesieniu urzędu statystycznego z Londynu do Newport [90% urzędników zwolniło się z pracy,](#)

co przyczyniło się do [spadku jakości tworzonej statystyki publicznej.](#)

Atrakcyjność płac w administracji w mniejszych miejscowościach nie wystarczy, jeżeli brak lokalnie pracowników o odpowiednich umiejętnościach. W Szwecji koszty rekrutacji były wysokie, bo na miejscu brakowało odpowiednich kandydatów, więc rekrutacja trwała długo, podczas gdy trzeba było ciągle utrzymywać dotychczasowych pracowników, aby mogli szkolić nowych.

Urzędy centralne tworzą krajową politykę publiczną i z tego powodu wymagają utrzymywania kontaktów, co może generować koszty podróży. Głośny przykład to ciągłe podróże urzędników pomiędzy Komisją Europejską w Brukseli i Parlamentem Europejskim w Strasburgu, [gdymy przenieść PE do Brukseli oszczędności sięgnęłyby 114 mln euro rocznie \(6% jego budżetu\), z czego z samych podróży 34 mln euro rocznie \(2% budżetu\).](#) Polska Agencja Kosmiczna, którą od początku zlokalizowano w Gdańsku, uniknęła podobnych kosztów tworząc [65% etatów w „oddziale” w Warszawie, gdzie również pracował jej prezes.](#) To umożliwiło jej łatwiejsze [utrzymywanie kontaktów z parlamentem i rządem.](#)



## 8. Czy dzięki rewolucji informacyjnej lokalizacja urzędów nie ma już znaczenia?

Tak i nie. Z jednej strony obywatele mogą coraz więcej czynności urzędowych dokonywać przez Internet, więc lokalizacja urzędów w najlepiej skomunikowanych i centralnie położonych miastach traci na znaczeniu. Z drugiej strony bezpośredni kontakt urzędników tworzących politykę publiczną rządu centralnego czy województwa pozostaje kluczowy, a może nawet staje się coraz ważniejszy, co przemawia za pozostawieniem ich w jednym miejscu.

Do niedawna powszechnie myślano, że [dzięki rewolucji informacyjnej geografia stanie się nieistotna](#). Technologia informacyjna miała sprawić, że [wysoko-płatne miejsca pracy miały odpłynąć z Doliny Krzemowej i innych swoich skupisk o bardzo wysokich cenach nieruchomości do tańszych regionów w Stanach Zjednoczonych i na świecie](#). Tak się jednak nie stało. Okazało się, że duże miasta tworzą ekosystemy przepływu wiedzy, które sprawiają, że [nowoczesne usługi są znacznie trudniejsze do lokalizacji poza metropoliami niż dawny przemysł](#). Bank Światowy (2009) podkreśla, że ekosystem największych miast stwarza współcześnie [największe korzyści nie tylko dla usług rynkowych, ale również rządu i edukacji](#).

## 9. Czy przeniesienie urzędów centralnych do mniejszych miast to problem jedynie dla Warszawy?

Nie, deglomeracja ma też dotyczyć miast wojewódzkich. Jednak nawet ograniczenie jej do Warszawy byłoby problemem dla wszystkich. Ewentualne spowolnienie migracji do dużych miast oraz prawdopodobne koszty przeniesienia i funkcjonowania rozproszonych urzędów obciążąby wszystkich mieszkańców Polski. Rozproszenie urzędów z dużym prawdopodobieństwem pogłębiłoby problem silosowości administracji publicznej, co mogłoby pogorszyć jakość tworzonych polityk publicznych.

Deglomeracja nie odwróci ani nie zatrzyma migracji do dużych miast, ale nie można wykluczyć jej (niewielkiego) spowolnienia. Praca w dużych miastach jest bardziej produktywna, więc migracje do dużych miast poprawiają tempo wzrostu gospodarczego Polski – ewentualne spowolnienie migracji musiałyby oznaczać również spowolnienie wzrostu gospodarczego.

Prawdopodobne koszty rozproszenia urzędów musiałyby być pokryte przez wszystkich podatników – więcej na ten temat w pytaniu: [„Czy przeniesienie urzędów z Warszawy i stolic województw do mniejszych miast przyniesie oszczędności?”](#).

## 10. Jak Polska powinna radzić sobie z wyludnieniem się mniejszych miejscowości?

W warunkach spadającej populacji Polski i rosnącej atrakcyjności największych miast we współczesnej gospodarce, wyludnianie się regionów peryferyjnych jest nieuniknione. Wyzwania stojące przed Polską to: (1) zapewnienie dostępności największych miast dla młodych z peryferii i (2) skuteczne dostarczanie usług publicznych osobom starszym w wyludniających się małych miejscowościach.

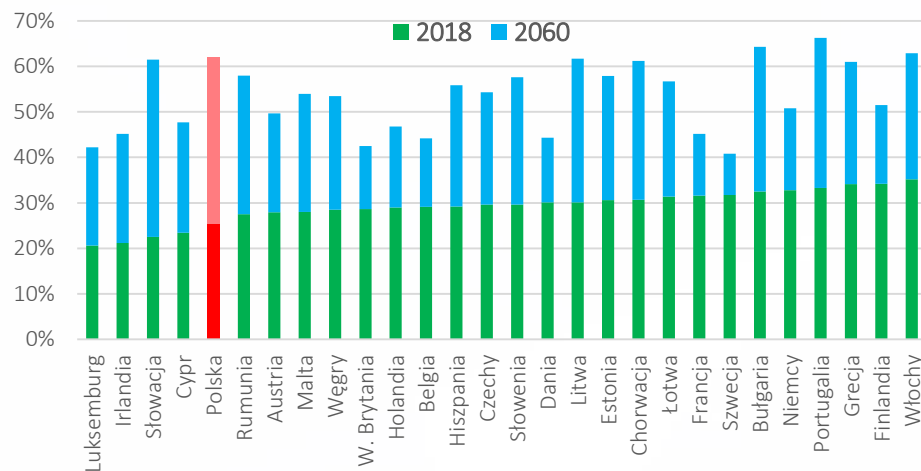
(1) [Wraz z rozwojem gospodarczym rośnie znaczenie największych miast](#), których skala i innowacyjność umożliwiają tworzenie wysokopłatnych miejsc pracy. Oznacza to, że [dostępność mieszkań w największych miastach jest kluczowa dla mobilności społecznej](#). Polityka publiczna powinna się koncentrować na [reformie planowania przestrzennego, prawa budowlanego i innych przepisów wykorzystania ziemi, aby umożliwić szybsze powstawanie mieszkań dla nowych mieszkańców](#). Jednocześnie konieczna jest rozbudowa sieci transportowej tak, aby codzienny dojazd do atrakcyjnej pracy w centrach największych miast był możliwy z jak największego obszaru.

(2) Polacy są jednym z najszybciej starzejących się

społeczeństw w Europie. Wraz z postępowaniem tego procesu wiele miejscowości będzie się stopniowo wyludniać, a wraz z wyjazdami młodych z czasem większość ich populacji osiągnie wiek poprodukcyjny. [Ten proces możemy wyraźnie obserwować już dzisiaj w Japonii, gdzie poważne problemy sprawia dostarczanie usług publicznych osobom starszym w wyludniających się miejscowościach.](#)

Polska dzisiaj ma jedną z najlepszych relacji osób w wieku poprodukcyjnym do osób w wieku produkcyjnym w UE, ale w 2060 roku będzie miała jedną z najgorszych

Populacja 65+ podzielona na populację 15-64



Źródło: Opracowanie własne FOR [na podstawie Eurostatu](#)

- [Bank Światowy \(2009\), World Development Report 2009: Reshaping Economic Geography](#)
- [Becker, S., Heblich, S., Sturm, D. \(2018\), The Impact of Public Employment: Evidence from Bonn, Working paper](#)
- [Bertaud, A. \(2018\), Order without Design. How Markets Shape Cities, MIT Press](#)
- [Bukowska, G., Siwińska-Gorzela, J. \(2019\), Can Higher Tax Autonomy Enhance Local Fiscal Discipline? Evidence from Tax Decentralization in Poland, Publius: The Journal of Federalism 49\(2\):299–324](#)
- [EBOiR \(2019\), Transition Report 2018-19: Work in transition](#)
- [Europejski Trybunał Obrachunkowy \(2014\), Analiza możliwych oszczędności w budżecie UE wynikających ze scentralizowania działalności Parlamentu Europejskiego](#)
- [Financial Times \(2015\), ONS still counting cost of leaving London for Newport](#)
- [Ganong, P., Shoag, D.W. \(2017\), Why Has Regional Income Convergence in the U.S. Declined?, Journal of Urban Economics 102:76-90](#)
- [Gazeta Wyborcza \(2018\), "Kosmiczny bałagan" w Polskiej Agencji Kosmicznej. Prezesa zastępuje... żołnierz, Sandeck, M.](#)
- [Håkansson, J., Isacson, G. \(2019\), The spatial extent of agglomeration economies across the wage earnings distribution, Journal of Regional Science 59:281–301](#)
- [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](#)
- [Redding, S.J., Sturm, D.M., Wolf, N. \(2011\), History and Industry Location: Evidence from German Airports, Review of Economics and Statistics 93\(3\):814-831](#)
- [Sejm RP \(2018\), Rządowy projekt ustawy o zmianie ustawy o Polskiej Agencji Kosmicznej oraz ustawy o działach administracji rządowej, druk nr 3086](#)
- [Sorens, J. \(2016\), Vertical Fiscal Gaps and Economic Performance: A Theoretical Review and an Empirical Meta-Analysis, Mercatus Working Paper](#)
- [Swedish Agency for Public Management \(2016\), Government agencies' localisation. Overall documentation, 2016:8](#)
- [Swedish National Audit Office \(2009\), Relocation of government agencies. Summary, RiR 2009:30](#)
- [The Economist \(2019a\), In Spain's election, the emptying countryside matters](#)
- [The Economist \(2019b\), Rural areas bear the burden of Japan's ageing, shrinking population](#)
- [The Guardian \(2016\), UK policymaking 'jeopardised by rubbish official statistics'](#)
- [Trzeciakowski, R. \(2019a\), Analiza 2/2019: Deglomeracja – kosztowna redystrybucja prestiżu, Forum Obywatelskiego Rozwoju](#)
- [Trzeciakowski, R. \(2019b\), Analiza 3/2019: Mit niemieckiej deglomeracji, Forum Obywatelskiego Rozwoju](#)