

Uwarunkowania delokalizacji centralnych urzędów w Polsce



Uwarunkowania delokalizacji centralnych urzędów w Polsce

Opracowali:

Karol Wałachowski (red.)

Magdalena Kozik

Paweł Łapiński

Adam Zych

Kraków, luty 2019

I

| | |
|--|-----------|
| Najważniejsze tezy | 3 |
| I. Wprowadzenie | 5 |
| 2. Delokalizacja urzędów centralnych w dokumentach strategicznych | 6 |
| 2.1. KONSTYTUCJA RP | 6 |
| 2.2. KONCEPCJA PRZESTRZENNEGO ZAGOSPODAROWANIA KRAJU | 6 |
| 2.3. STRATEGIA NA RZECZ ODPOWIEDZIALNEGO ROZWOJU | 9 |
| 2.4. PODSUMOWANIE | 11 |
| 3. Lokalizacja urzędów centralnych w Polsce. | 12 |
| 3.1. DEFINICJA URZĘDÓW CENTRALNYCH I KRYTERIA PODZIAŁU | 12 |
| 3.2. LOKALIZACJA URZĘDÓW CENTRALNYCH W POLSCE | 14 |
| 3.3. LISTA URZĘDÓW ZLOKALIZOWANYCH W WARSZAWIE | 17 |
| 3.4. PODSUMOWANIE | 22 |
| 4. Uwarunkowania delokalizacji urzędów centralnych w Polsce | 24 |
| 4.1. WPROWADZENIE | 24 |
| 4.2. SKUTKI DELOKALIZACJI DLA URZĘDÓW CENTRALNYCH | 24 |
| 4.3. SKUTKI DELOKALIZACJI DLA STOLICY | 26 |
| 4.4. SKUTKI DELOKALIZACJI DLA MIAST DOCELOWYCH | 27 |
| 5. Kryteria wyboru delokalizowanych urzędów centralnych | 28 |
| 5.1. KRYTERIA DOBORU URZĘDÓW | 28 |
| 5.2. ANALIZA WYBRANYCH URZĘDÓW | 30 |
| 5.3. PODSUMOWANIE | 35 |
| 6. Kryteria wyboru miast docelowych dla urzędów | 38 |
| 6.1. KRYTERIA DOBORU MIAST | 38 |
| 6.2. ANALIZA WYBRANYCH MIAST WZGLĘDEM PRZYJĘTYCH KRYTERIÓW | 40 |
| 7. Lokalizacja urzędów centralnych w wybranych państwach | 42 |
| 7.1. WPROWADZENIE | 42 |
| 7.2. CZECHY | 43 |
| 7.3. ESTONIA | 48 |
| 7.4. NIEMCY | 55 |
| 7.5. WIELKA BRYTANIA | 68 |
| 8. Co dalej? | 78 |
| Bibliografia | 79 |
| Akty prawne | 81 |
| Źródła internetowe | 82 |

Najważniejsze tezy

1. Najważniejsze dokumenty strategiczne dotyczące polityki przestrzennej to Koncepcja Przestrzennego Zagospodarowania Kraju oraz Strategia na rzecz Odpowiedzialnego Rozwoju. Oba dokumenty określają główne cele jako: wzmacnianie konkurencyjności regionalnej oraz wspieranie spójności przestrzennej. KPZK akcentuje konieczność lokalizacji funkcji kontrolno-zarządczych w innych miejscach niż Warszawa, w celu utrzymania równowagi systemowej. Przykładowym działaniem może być dekoncentracja administracji.
2. Opracowanie dotyczy tylko centralnych organów administracji rządowej, które podległe są poszczególnym ministrom, lub przez nich nadzorowane. Wyłączone zostały urzędy o mniejszym niż krajowy obszarze oddziaływania, uczelnie wyższe, instytuty badawcze, SSP oraz podmioty lecznicze. Skoncentrowaliśmy się na tej części administracji, gdyż prawdopodobnie posiada najwyższy potencjał do delokalizacji.
3. Lokalizacja urzędów centralnych w Polsce jest „warszawskocentryczna”. W stolicy znajduje się 87% badanych urzędów, pomimo, że zamieszkuje ją około 8,5% mieszkańców kraju. Świadczy to o nieproporcjonalnym wzmacnianiu roli osadniczej stolicy w stosunku do innych ośrodków.
4. W innych krajach przyczynami delokalizacji administracji są:
 - obniżenie kosztów funkcjonowania administracji oraz zwiększenie efektywności (Wielka Brytania, Norwegia, Kanada, Estonia);
 - stymulowanie rozwoju regionalnego oraz zrównoważenie terytorialne kraju (Szkocja, Irlandia, Szwecja);
 - łagodzenie zbyt wysokiej koncentracji w stolicy (Japonia, Francja, Wielka Brytania);
 - zwiększenie bezpieczeństwa przed zagrożeniami terrorystycznymi, katastrofami naturalnymi, awariami systemowymi (np. system energetyczny) oraz przed wpływem (lobbingiem) na administrację.
5. Potencjalne korzyści dla urzędów na podstawie opracowania kosztów i efektywności przeniesienia urzędów w Wielkiej Brytanii:
 - obniżenie kosztów funkcjonowania urzędu o około 30% rocznie,
 - zwrot kosztów przeniesienia urzędu po 4 - 11 latach,
 - podwyższenie standardu i prestiżu przestrzeni biurowych,
 - redukcję kosztów rekrutacji pracowników i obniżenie poziomu rotacji,
 - przeprowadzka była bodźcem do kluczowych zmian w organizacji urzędów,
 - zwiększenie efektywności działania urzędów dzięki dostępowi do lepszych kadr.
6. Najlepszym sposobem rozproszenie urzędów centralnych jest lokowanie nowo powstałej administracji w miastach innych niż Warszawa. Jak pokazują zagraniczne przykłady, przenoszenie

administracji jest procesem czasochłonnym i kapitałochłonnym, którego pozytywne efekty pojawiają się dopiero po jakimś czasie (powyżej 3-5 lat).

7. Cechy, które powinny spełniać możliwe do przeniesienia urzędy:
 - brak współzależności osobowej i instytucjonalnej z innymi częściami administracji,
 - niskie koszty przeniesienia i organizacji działalności,
 - niski poziom kontaktów osobistych z interesantami,
 - brak oparcia w unikalnych, niemożliwych do znalezienia w innych lokalizacji kadrach,
 - brak szczególnych elementów łączących urząd z jej obecną lokalizacją.
8. Miejsca docelowe przenoszonych urzędów powinny spełniać kryteria efektywności (niższe koszty funkcjonowania, zapewnienie wykwalifikowanych kadr) oraz kryteria spójności (priorytet dla miejsc z największą liczbą wyzwań rozwojowych).
9. Czechy prowadzą politykę decentralizacji terytorialnej urzędów centralnych. Przykładem może być lokalizacja Narodowego Centrum Bezpieczeństwa Cybernetycznego w Brnie, co przyczyniło się do wzmocnienia klastra technologicznego w mieście.
10. Estonia od 2017 roku prowadzi program rozproszenia administracji. Jego celem jest zapewnienie dobrze płatnych miejsc pracy poza stolicą oraz wyrównywanie różnic w rozwoju gospodarczym.
11. Niemcy to kraj o zbliżonym systemie osadniczym do Polski. Spośród 111 urzędów centralnych, 26% znajduje się w Bonn, a 19,8% w Berlinie. Podczas lokalizacji urzędów ważnym kryterium lokalizacyjnym jest specjalizacja miejsca docelowego, urzędy mają wzmacniać lokalne klastry.
12. Rozproszenie urzędów w Wielkiej Brytanii trwa od lat 40 XX wieku. Kraj ten przoduje w badaniach nad skutkami lokalizacji administracji. Korzyściami przeniesienia urzędów wymieniane w badaniach to:
 - a) wyższa efektywność pracy,
 - b) obniżenie kosztów rekrutacji i obniżenie poziomu retencji,
 - c) powstanie nowych miejsc pracy w miastach docelowych,
 - d) zwiększenie dochodów miasta.

I. Wprowadzenie

Podział terytorialny i polityka osadnicza w historii Polski podlegała częstym zmianom. Przez cały burzliwy dla państwa wiek XX, hierarchia i podział terytorialny zmieniał się wielokrotnie, nie pozwalając strukturze osadniczej okrzepnąć. W czasie II Rzeczypospolitej Polacy stanęli przed wyzwaniem stworzenia jednolitego państwa z trzech różnych ustrojów administracyjnych byłych zaborców. Proces został przerwany przez II Wojnę Światową i szereg reform Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej¹. III RP przyniosła kolejną reformę terytorialną, która według wielu autorów była kompromisem politycznym, nie będącym optymalnym podziałem terytorialnym państwa². Przedmiotem ówczesnej burzliwej dyskusji były głównie kwestie związane z zasadnością trójstopniowego podziału samorządu terytorialnego, jego finansowanie oraz kształt polityki regionalnej³. Kwestia dotycząca lokalizacji urzędów centralnych, która wykorzystywana może być jako element polityki regionalnej i osadniczej była na peryferiach dyskusji. Sytuacja diametralnie zmieniła się w ostatnich latach, za sprawą popularyzacji naukowców i intensyfikacji badań nad deglomeracją⁴.

Opracowanie ma charakter przegląдово - analityczny. W pracy wykonamy przegląd polskiej i światowej literatury oraz proponujemy własne kryteria doboru urzędów centralnych oraz miast docelowych, które miałyby być przedmiotem delokalizacji. Spróbujemy znaleźć odpowiedzi na następujące pytania badawcze:

- a) Czy rozproszenie urzędów jest zjawiskiem pozytywnym z punktu widzenia miast, funkcjonowania administracji oraz rozwoju Polski?
- b) Czy urzędy centralne w Polsce są obecnie efektywnie rozmieszczone?
- c) Jakie kryteria należy przyjąć przy potencjalnym przenoszeniu urzędów oraz jakie kryteria powinny spełniać miasta, które mają być miejscami docelowymi?
- d) Jakie są doświadczenia wybranych, porównywalnych w danych obszarach państw w związku z lokalizacją instytucji publicznych?

¹ Wymienić należy kolejno reformy: 1938-1939, 1945-1946, 1950, 1956-1957, 1975, 1999, por. z H. Izdebski, Historia Administracji, Wydawnictwo Liber, Warszawa 2001

² Por. J. Wendt, Terytorializacja władzy barierą rozwoju regionalnego, (w:) Przekształcenia regionalnych struktur funkcjonalno-przestrzennych, t. 5, Instytut Geograficzny Uniwersytetu Wrocławskiego, Wrocław 2000, s. 437-447, A. Dudek, Historia Polityczna Polski 1989-2012, Wydawnictwo Znak, Kraków 2013, str. 386-388, G. Gorzelak (red.), Decentralizacja terytorialnej organizacji kraju: założenia, przygotowanie, ustawodawstwo, Centrum Analiz Społeczno-Ekonomicznych, Raporty CASE nr 21, Warszawa 1999

³ Por. Z. Gilowska, G. Gorzelak, B. Jałowiecki, K. Sobczak, Kierunki polityki regionalnej Polski, Wydawnictwo Europejskiego Instytutu Rozwoju Regionalnego i Lokalnego, Warszawa 1998

⁴ Wśród naukowców i popularyzatorów wymienić należy m.in. P. Śleszyńskiego, K. Heffnera, A. Miszczuka, J. Wendta, P. Korcelli, D. Sokołowskiego, Ł. Zaborowskiego, M. Kędzierskiego, K. Trammera, P. Trudnowskiego

2. Delokalizacja urzędów centralnych w dokumentach strategicznych

2.1. KONSTYTUCJA RP

Nadrzędnym aktem prawnym, z którego można wyciągać wnioski dla gospodarki przestrzennej kraju jest Konstytucja. Zgodnie z ustępem pierwszym art. 15. „Ustrój terytorialny Rzeczypospolitej Polskiej zapewnia decentralizację władzy publicznej”⁵. W art. 20. zaś możemy przeczytać że „Społeczna gospodarka rynkowa oparta na wolności działalności gospodarczej, własności prywatnej oraz solidarności, dialogu i współpracy partnerów społecznych stanowi podstawę ustroju gospodarczego Rzeczypospolitej Polskiej”⁶. Warszawa pojawia się w artykule 29. stanowiąc o stołeczności miasta. Konstytucja nie uszczegóławia pojęcia „stolicy”, tworząc legalną definicję na podstawie której można wyciągnąć wnioski dot. polityki osadniczej, czy kształtu administracyjnego państwa. Nie istnieją więc konstytucyjne przesłanki koncentrowania urzędów w stolicy. Na podstawie artykułów 15. i 20. można zaś wnioskować o decentralizacji władzy oraz o solidarności, także w obszarze rozwoju przestrzennego państwa.

2.2. KONCEPCJA PRZESTRZENNEGO ZAGOSPODAROWANIA KRAJU

Koncepcja Przestrzennego Zagospodarowania Kraju jest najważniejszym krajowym dokumentem strategicznym dotyczącym polityki przestrzennej. Dokument ma charakter ogólnorozwojowy i zawiera cele, kierunki i mechanizmy wdrożeniowe polityk rozwojowych, które mają wpływ na politykę przestrzenną. Horyzont czasowy dokumentu to rok 2030. Ramą odniesienia do całego dokumentu są trendy związane z polityką osadniczą na całym świecie. Uwarunkowaniami są procesy napędzane globalizacją, takie jak metropolizacja, czy złożoność systemów sieciowych pomiędzy miastami⁷, które powodują na całym świecie proces koncentracji kapitału, ludności, wiedzy etc. na obszarach funkcjonalnych dużych i średnich miast. O sile gospodarek krajowych stanowią nie tylko cechy poszczególnych miast, a skala ich współpracy generująca wartość dodaną i efekty synergii⁸. Obecna, ukształtowana historycznie policentryczna struktura osadnicza Polski wydaje się atutem kraju. Autorzy zwracają jednak uwagę na niski poziom

⁵ Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej ogłoszona w Dz.U. 1997, NR 78 poz. 483

⁶ Ibidem

⁷ Por. B. Jałowiecki, Globalny świat metropolii, Wydawnictwo Naukowe SCHOLAR, Warszawa 2007

⁸ Koncepcja Przestrzennego Zagospodarowania Kraju 2030, MRR, Warszawa, 2012, str. 23, 213-214

wzajemnych powiązań pomiędzy największymi miastami, które to są „warszawskocentryczne”. Relacje miast występują tylko pomiędzy nimi, a stolicą. Rzadkie są relacje pomiędzy innymi miastami⁹.

Struktura hierarchiczna miast w Polsce według KPZK prezentuje się następująco¹⁰:

- a) miasta o podstawowym znaczeniu dla struktury osadniczej: Warszawa, Kraków, Gdańsk-Gdynia, Wrocław, Poznań, Katowice – Aglomeracja Górnośląska, Łódź, Szczecin, Bydgoszcz z Toruniem i Lublin;
- b) pozostałe ośrodki wojewódzki pełniące szereg funkcji krajowych: Białystok, Gorzów Wielkopolski, Kielce, Olsztyn, Opole, Rzeszów, Zielona Góra;
- c) ośrodki o znaczeniu regionalnym połączone węzłami z główną siecią osadniczą: Częstochowa, Radom, Bielsko-Biała, Rybnik, Płock, Elbląg, Wałbrzych, Włocławek, Tarnów, Kalisz z Ostrowem Wlkp., Koszalin, Legnica, Grudziądz, Słupsk;
- d) ośrodki subregionalne;
- e) ośrodki lokalne.

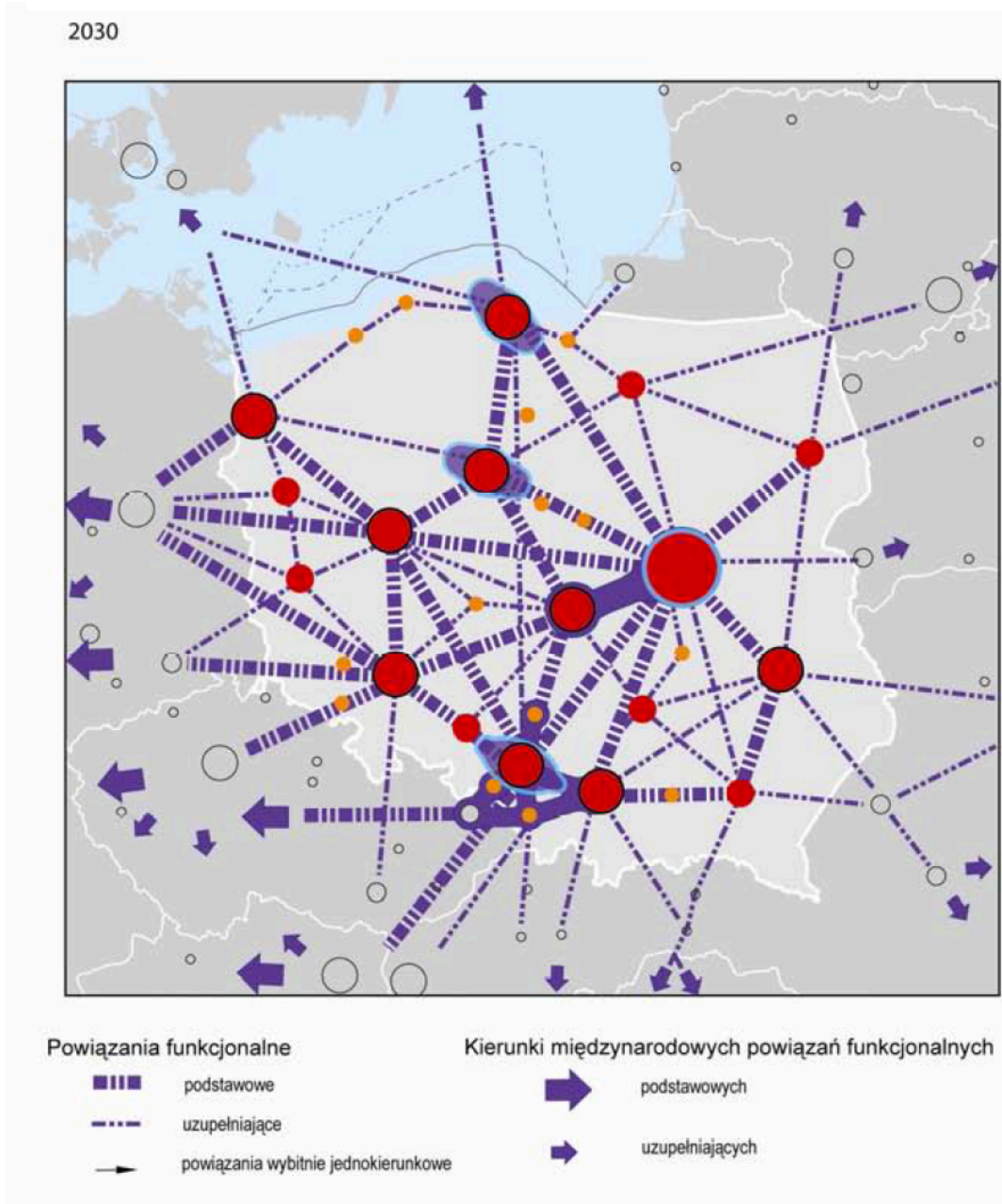
Polityka osadnicza państwa ma być według strategii oparta na układzie sieciowym obszarów funkcjonalnych miast o podstawowym znaczeniu, pozostałych ośrodków wojewódzkich oraz tych o znaczeniu regionalnym. Miasta tych kategorii posiadają wystarczający poziom potencjałów do uczestniczenia w międzynarodowych sieciach współzależności. Do sieci przywiązane są miasta niższego rzędu, które wzmacniają potencjał metropolii i całego układu. Tego typu policentryczna struktura ma spełniać cel strategiczny polityki: „Efektywne wykorzystanie przestrzeni kraju i jej terytorialnie zróżnicowanych potencjałów rozwojowych dla osiągnięcia ogólnych celów rozwojowych – konkurencyjności, zwiększenia zatrudnienia, sprawności funkcjonowania państwa oraz spójności w wymiarze społecznym, gospodarczym i terytorialnym w długim okresie.”¹¹

⁹ Ibidem, str. 214

¹⁰ Ibidem, str. 22-23, 37-39

¹¹ Ibidem, str. 68

Rysunek I. Powiązania funkcjonalne głównych ośrodków miejskich w 2030 roku



Źródło: Koncepcja Przestrzennego Zagospodarowania Kraju 2030, MRR, Warszawa, str. 40

Wizja dokumentu zakłada w 2030 r. najważniejszą rolę Warszawy, która stać ma się jednym z najważniejszych miast w Europie, które jest doskonale powiązane z innymi metropoliami. Wzrosnąć ma rola innych miast, dzięki czemu decentralizacji mają ulec funkcje decyzyjno - kontrolne, administracyjne oraz finansowe¹². Celem polityki przestrzennej ma być zaś „wykorzystanie potencjału całego polskiego terytorium dla osiągnięcia celów rozwojowych, zgodnie z

¹² Ibidem, str. 37

założeniem terytorialnego równoważenia rozwoju”¹³. Dokument akcentuje dwie sfery: wspieranie konkurencyjności oraz wspieranie spójności całego układu.

Autorzy upatrują w przeważającej koncentracji funkcji kontrolno - zarządczych w stolicy patologii systemu osadniczego. „Rosnąca koncentracja ośrodków zarządzania przedsiębiorstwami w Warszawie może stanowić zakłócenie policentrycznej struktury osadniczej kraju. Niezgodność lokalizacji funkcji decyzyjno-kontrolnych w stosunku do rozmieszczenia sił wytwórczych i zasobów ludnościowych wskazuje na nierównowagę systemową.”¹⁴. Na poziomie działań dokument wprost wyraża intencje autorów o dekoncentracji administracji. Polityka przestrzenna ma „...wspierać rozwój funkcji metropolitalnych, przede wszystkim wszystkich ośrodków wojewódzkich”. Warszawa jako miasto o najwyższym potencjale ma agregować funkcje o znaczeniu międzynarodowym. Funkcje o zasięgu krajowym powinny być zaś lokowane w miastach o randze wojewódzkiej. Autorzy piszą: „Wspierane będzie ponadto lokowanie w tych ośrodkach wybranych funkcji zarządzających sektora publicznego o zasięgu krajowym i regionalnym”¹⁵.

2.3. STRATEGIA NA RZECZ ODPOWIEDZIALNEGO ROZWOJU

„SOR” to najważniejszy z punktu widzenia rozwoju Polski plan gospodarczy, który określa strategię rozwoju do 2030 roku. Finalna wersja strategii została opublikowana 14 lutego 2017 roku¹⁶. Dokument zastąpił obowiązującą od 2013 Długookresową Strategię Rozwoju Kraju „Polska 2030. Trzecia fala nowoczesności”¹⁷. Plan odpowiadać ma na pięć pułapek rozwojowych, które są wyzwaniem stojącym dla polskiej gospodarki. Są to pułapki: średniego dochodu, braku równowagi, przeciętnego produktu, demograficzna oraz słabości instytucji¹⁸.

W obszarze polityki osadniczej dokument zakłada spójny przestrzennie, zrównoważony terytorialnie rozwój państwa. Wzmacniane mają być endogeniczne potencjały wszystkich terenów. Szczególne znaczenie ma mieć aktywizacja obszarów zmagających się ze strukturalnymi

¹³ Ibidem, str. 8

¹⁴ Ibidem, str. 24

¹⁵ Ibidem, str. 77

¹⁶ Uchwała nr 8 Rady Ministrów z dnia 14 lutego 2017 r. w sprawie przyjęcia Strategii na rzecz Odpowiedzialnego Rozwoju do roku 2020 (z perspektywą do 2030 r.), M.P. 2017 poz. 260

¹⁷ Załącznik do uchwały nr 16 Rady Ministrów z dnia 5 lutego 2013 roku w sprawie przyjęcia Długookresowej Strategii Rozwoju Kraju. Polska 2030. Trzecia Fala Nowoczesności

¹⁸ Strategia na rzecz Odpowiedzialnego Rozwoju do roku 2020 (z perspektywą do 2030 r.) , Ministerstwo rozwoju, Warszawa 2017, str. 25-26

problemami: Polski wschodniej, Śląska, czy średniej wielkości miast tracących swoje funkcje społeczno gospodarcze¹⁹. Szczegółowymi celami dotyczącymi polityki regionalnej są²⁰:

- zrównoważony rozwój kraju wykorzystujący indywidualne potencjały poszczególnych terytoriów,
- wzmacnianie regionalnych przewag konkurencyjnych,
- podniesienie skuteczności i jakości wdrażania polityk ukierunkowanych terytorialnie.

Według SOR, szczególnej interwencji wymagają obszary, w których koncentrują się problemy społeczno - gospodarcze. Wymagają one interwencji, która pozwoli wykorzystać endogeniczny potencjał ośrodków i umożliwi wytworzenie powiązań sieciowych z innymi miastami. Pozwoli to uniknąć ryzyka „zapaści” ośrodków i wysokich kosztów w momencie wyczerpania potencjałów ośrodków. Szczegółowymi celami dotyczącymi obszaru są polityki mające na celu wzrost aktywności gospodarczej, wzrost poziomu zatrudnienia (szczególnie wśród usług o wysokiej wartości dodanej) oraz wzmocnienie ich roli jako istotnych centrów aktywności społecznej i gospodarczej w policentrycznym systemie osadniczym²¹. Działania obejmować mają zachęcanie do osiedlania się w tych miejscach zwłaszcza młodych i dobrze wykształconych osób, poprawę dostępu do usług publicznych oraz wzmocnienie roli ośrodków w świadczeniu ponadlokalnych usług publicznych. Istotne miejsce w strategii zajmuje także zwiększenie efektywności funkcjonowania instytucji publicznych. Jest to ważny czynnik konkurencyjności, który ma przyczynić się do osiągnięcia przez państwo celów rozwojowych²².

W Strategii na rzecz Odpowiedzialnego Rozwoju nie znajdziemy jednoznacznych rekomendacji w stosunku do lokalizacji centralnych instytucji publicznych. Biorąc pod uwagę cele strategii związane z polityką osadniczą, delokalizacja urzędów jest spójna z postulatami terytorialnego równoważenia rozwoju i zwiększaniem sprawności administracji publicznej. Szczęólnego zainteresowania wymagają wymienione w Strategii obszary problemowe (Polska wschodnia, Śląsk, miasta średniej wielkości), dla których powstanie centralnej instytucji mogłoby być istotnym bodźcem rozwojowym, pobudzającym endogeniczny potencjał miejsc i zapobiegający

¹⁹ Ibidem, str. 53

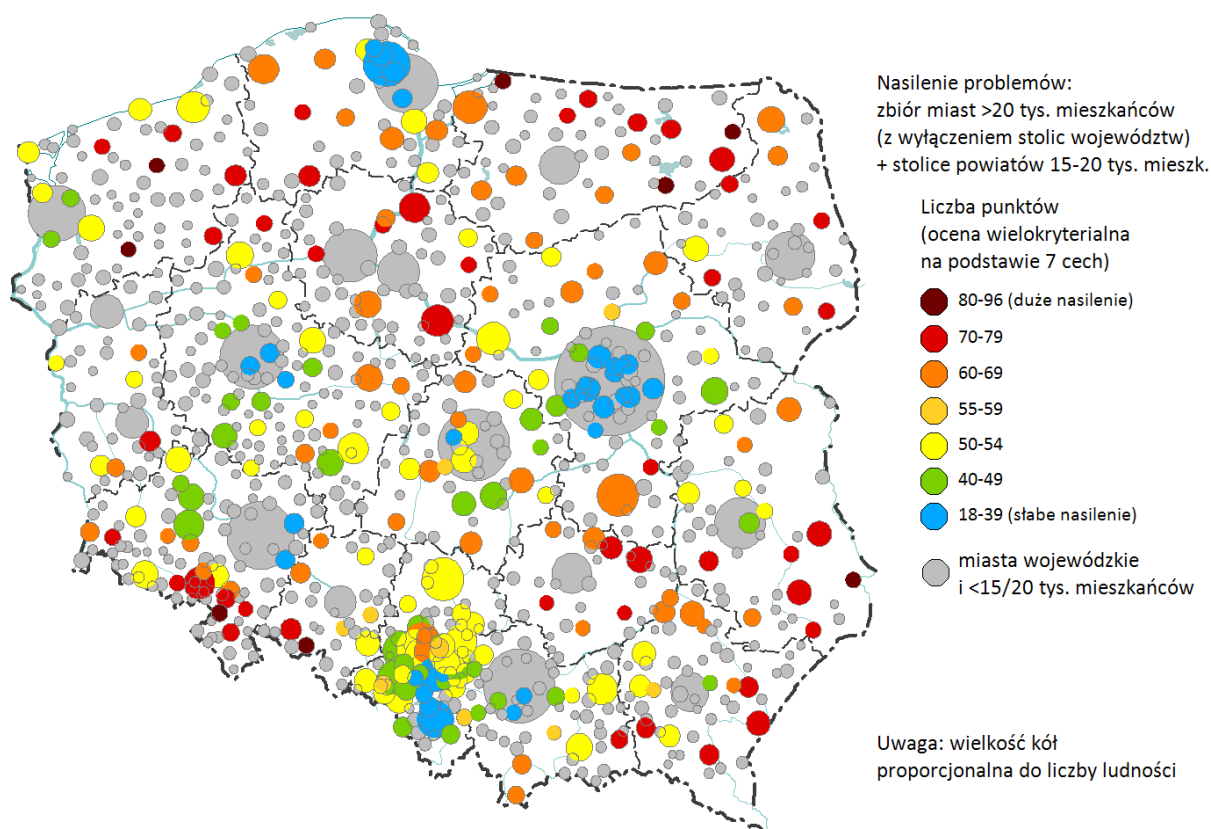
²⁰ Ibidem, str. 182-183

²¹ Ibidem, str. 194-196

²² Ibidem, str. 226

nasilania się w przyszłości problemów społecznych. Punktem wyjścia powinna stać się analiza P. Śleszyńskiego²³ dot. tracenia przez miasta funkcji społeczno-gospodarczych.

Rysunek. 2. Kumulacja problemów w gminach miejskich i wiejsko-miejskich.



Źródło: P. Śleszyński, Delimitacja miast średnich tracących funkcje społeczno-gospodarcze, Warszawa 2016, str. 13

Według opracowania, miastami powyżej 100 tys. mieszkańców, w których nagromadzone jest najwięcej problemów społeczno-gospodarczych są: Radom, Sosnowiec, Zabrze, Tarnów, Bytom, Elbląg, Włocławek i Wałbrzych²⁴. To wśród tych miast należy rozpatrywać kandydatów na miejsca docelowe dla przenoszonych instytucji publicznych.

2.4. PODSUMOWANIE

Konkretna wizja lokalizacji centralnych urzędów publicznych nie występuje w żadnym z analizowanych aktów prawnych. Pośrednio możemy jednak wyciągać wnioski dla tego obszaru.

²³ P. Śleszyński, Delimitacja miast średnich tracących funkcje społeczno-gospodarcze, Warszawa 2016

²⁴ Ibidem, str. 14

Według Konstytucji RP podstawą funkcjonowania państwa w sferze gospodarczej jest społeczna gospodarka rynkowa, oparta na zasadzie solidarności. W wymiarze administracji publicznej Konstytucja zapewnia decentralizację. Hierarchia osadnicza państwa określona jest w Koncepcji Zagospodarowania Przestrzennego, gdzie delimitacji uległa rola w polityce osadniczej państwa wybranych ośrodków. Funkcje administracyjne o charakterze krajowym powinny spełniać obszary funkcjonalne stanowiące podstawowe składniki systemu osadniczego, zapewniające optymalne objęcie spójną strukturą osadniczą całego terytorium państwa. Z Strategii na rzecz Odpowiedzialnego Rozwoju możemy zaś wnioskować o priorytetyzacji działań aktywizujących najbardziej zagrożone wykluczeniem obszary państwa. To miasta należące do podstawowej siatki osadniczej państwa, cechujące się nagromadzeniem największej ilości problemów społeczno - gospodarczych powinny być punktem wyjścia do dalszej analizy zasadności i wykonalności delokalizowania urzędów centralnych.

3. Lokalizacja urzędów centralnych w Polsce.

3.1. DEFINICJA URZĘDÓW CENTRALNYCH I KRYTERIA PODZIAŁU

Przedmiotem delokalizacji może być stosunkowo szeroki katalog podmiotów. Dla potrzeb poszczególnych opracowań²⁵ poświęconych tematyce polityki przestrzennej i instytucji odwoływano się do ustawowych definicji zakresowych „podmiotu publicznego”²⁶ lub podmiotów tworzących sektor finansów publicznych²⁷. W niniejszym opracowaniu zdecydowano się odejść od tej praktyki, z uwagi na fakt, iż ww. definicje są zbyt szerokie dla potrzeb pracy. W swoich zakresach zawierają m.in. organy władzy sądowniczej i ustawodawczej, które nie będą przedmiotem rozważań. W celu delimitacji urzędów centralnych, działających w skali krajowej, zdecydowaliśmy się na definicję J. Gąciarza: „System centralnej administracji rządowej tworzy rozbudowany układ urzędów centralnych, które w przepisach stanowiących o ich powołaniu określa się jako centralne organy administracji rządowej”²⁸.

²⁵ Por. Heffner K., Lokalizacja instytucji publicznych jako element polityki miejskiej i regionalnej, w: Lokalizacja instytucji publicznych jako element polityki miejskiej i regionalnej, Wyd. Biuro Analiz i Interpretacji Kancelarii Sejmu, Warszawa 2015, str. 4 jak również Zaborowski L., Lokalizacja instytucji publicznych jako element polityki miejskiej i regionalnej, tamże

²⁶ art. 2 ust. 1 Art. Ustawy o informatyzacji działalności podmiotów realizujących zadania publiczne (Dz.U. Nr 64, poz. 565 z późn. zm.)

²⁷ Art. 9 Ustawy o finansach publicznych (Dz. U. 2009 Nr 157 poz. 1240 z późn. zm.)

²⁸ J. Gąciarz, Organizacja i zasady działania administracji publicznej w Polsce, w: Administracja Publiczna, red. J. Hausner, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 2005, Str. 191

Doktryna prawa administracyjnego, mianem urzędu centralnego określa „centralne organy administracji którym nie można przypisać pozycji organów naczelnych”. Cechą je wyróżniającą jest podległość określonym organom szczebla rządowego (naczelnym). Jak zwraca uwagę J. Jakielski: stosowane pojęcie urzędu jest nieprecyzyjne i może wprowadzać w błąd, gdyż nie chodzi tu o urząd w potocznym tego słowa znaczeniu rozumianym jako aparat pracy²⁹, czy sam budynek, w którym mieszczą się instytucje. Przykładem organów w ww. rozumieniu są m.in. Komendant Główny Policji, czy Prezes Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów. Są to w większości organy o charakterze jednoosobowym, których nazwa odnosi się do aparatów pracy (urzędów), którymi kierują. Wyjątkowo Urząd Patentowy Rzeczypospolitej Polskiej wskazany jest jako centralny organ administracji rządowej. Jak słusznie zauważa J. Zimmerman „(...) pojęcie urzędu jest najbardziej przydatne i jasne wtedy, gdy się go używa w sensie strukturalno -organizacyjnym i określa się tym mianem zorganizowany zespół osób związany z organem administracji publicznej i przydzielony my do pomocy w realizacji jego funkcji i zadań”³⁰.

W związku z powyższym, dla potrzeb przedmiotu niniejszego opracowania, będziemy posługiwać się pojęciem urzędu zarówno w odniesieniu do organu władzy centralnej, jak i aparatu administracyjnego go obsługującego. Praktycznie, przenoszenie urzędów musi bowiem oznaczać przeniesienie obu tych podmiotów. Tym bardziej, iż w publicznym dyskursie w odniesieniu do decentralizacji, zdążyło się już upowszechnić pojęcie przenoszenia urzędów³¹. Ponadto, „wyróżnia się obok urzędów także posiadające status państwowych jednostek organizacyjnych agencje publiczne. Nie mają one charakteru organów administracji rządowej, ale obejmują zasięgiem obszar całego kraju i wypełniają istotne funkcje z punktu widzenia rozwiązywania istotnych problemów społecznych”³², jak na przykład Agencja Rezerw Materiałowych.

W związku z charakterem niniejszego opracowania, chcąc możliwie jak najszerszej nakreślić katalog centralnych podmiotów pod kątem ich możliwości do przeniesienia, uwzględniono również występowanie wybranych, innych niż organy centralne podmiotów podległych bądź nadzorowanych przez poszczególnych ministrów, które określa się mianem jednostek organizacyjnych podległych konkretnym ministrom lub przez nich nadzorowanych.

²⁹ Jakielski J., „Administracja centralna w: Prawo Administracyjne, red. M. Wierzbowski, Warszawa str. 168-169

³⁰ Zimmermann J., Prawo Administracyjne, wyd. Wolters Kluwers Polska, Warszawa 2010, str. 108

³¹ Por. <https://wiadomosci.radiozet.pl/Polska/Anna-Sobecka-pisze-do-premiera.-Chce-przeniesienie-urzedow-do-Torunia>, <http://www.superstacja.tv/wiadomosc/2019-01-05/partia-biedronia-zapowiada-przeniesienie-urzedow-pozawarszawe-proponowane-stargard-zamosc-pila/>

³² Gąciarz J., Organizacja i zasady działania administracji publicznej w Polsce, w: Administracja Publiczna, red. J. Haussner, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 2005, Str. 191

3.2. LOKALIZACJA URZĘDÓW CENTRALNYCH W POLSCE

Źródłem wiedzy o lokalizacji podmiotów była analiza Biuletynów Informacji Publicznej jednostek oraz strony internetowe podmiotów i ministerstw, w których sprawdzano adres siedzib. Przedmiotem niniejszego opracowania są urzędy centralne i jednostki organizacyjne o zasięgu krajowym (centralnym). Dlatego nie analizujemy innych państwowych jednostek organizacyjnych podległych lub nadzorowanych przez ministrów:

- 1) o charakterze regionalnym i ograniczonym zasięgu działania (parki narodowe),
- 2) uczelni wyższych i podmiotów związanych z kształceniem zawodowym,
- 3) instytutów badawczych,
- 4) spółek z udziałem Skarbu Państwa,
- 5) podmiotów leczniczych (szpitale, sanatoria).

Dla wyodrębnienia podmiotów będących przedmiotem badania, bazowaliśmy na danych ujawnionych w Biuletynie Informacji Publicznej oraz tzw. rozporządzeniach atrybucyjnych³³, wydawanych na etapie kształtowania się ministerstw, określających m.in. działy, którymi kierować ma minister³⁴, jak i obwieszczeniach poszczególnych ministrów, w których to ministrowie wskazują na inne niż organy jednostki im podległe lub nadzorowane na podstawie art. 33 ust. 1 pkt.3 lit. 1 d Ustawy o Radzie Ministrów.

Centralna administracja rządowa

Zgodnie z przyjętą za J. Zimmermannem³⁵, klasyfikacją, w skład centralnej administracji wchodzi:

- 1) Prezes Rady Ministrów,
- 2) Rada Ministrów,
- 3) Ministrowie (aktualnie dwudziestu jeden, z których osiemnastu stoi na czele ministerstw),
- 4) Komitety,
- 5) Krajowa Rada Radiofonii i Telewizji jako naczelny organ administracji publicznej o szczególnym statusie,
- 6) Rada Polityki Pieniężnej.

³³ Rozporządzenie wydawane jest na podstawie art. 33 ust. 1 pkt. 1 Ustawy o Radzie Ministrów

³⁴ J. Jagielski str. 156

³⁵ Zimmermann J., Prawo Administracyjne, wyd. Wolters Kluwers Polska, Warszawa 2010, str. 147-157

Dodatkowo, z uwagi na wyjątkowo silne powiązania z urzędami centralnymi wymienić należy również Kancelarię Prezesa Rady Ministrów, czyli aparat pracy (urząd) obsługujący w sposób merytoryczny Radę Ministrów i Prezesa Rady Ministrów. **Wszystkie wyżej wymienione instytucje mają swoje siedziby w Warszawie.**

Urzędy podległe centralnym organom administracji

Analiza lokalizacji stu siedmiu urzędów centralnych wykazała, iż ponad 86% spośród przebadanych urzędów znajduje się w Warszawie. Poza stolicą najwięcej (cztery) umieszczono w Łodzi (Biuro do spraw Substancji Chemicznych, Centrum Egzaminów Medycznych, Centralny Ośrodek Badań Jakości w Diagnostyce Laboratoryjnej, Krajowe Centrum Ochrony Radiologicznej w Ochronie Zdrowia w Łodzi), dwa w Krakowie (Narodowe Centrum Nauki i Centrum Monitorowania Jakości w Ochronie Zdrowia), a pozostałe mieszczą się w Katowicach (Wyższy Urząd Górniczy), Bielsku-Białej (Krajowa Informacja Skarbowa), Radomiu (Centrum Informatyki Resortu Finansów), Słupsku (Główny Inspektorat Rybołówstwa Morskiego) a także lokalnych Brwinowie (Centrum Doradztwa Rolniczego), Gostyninie (Krajowy Ośrodek Zapobiegania Zachowaniom Dysocjalnym) i Porębach k. Zduńskiej Woli (Centralna Baza Rezerw Sanitarno-Epidemiologicznych). Ponadto, w Gdańsku mieści się Polska Agencja Kosmiczna z która najprawdopodobniej zostanie przeniesiona do Warszawy (rządowy projekt nowelizacji ustawy w tym zakresie został już skierowany do pierwszego czytania w komisjach sejmowych)³⁶. Najbardziej „rozproszonym” resortem jest Ministerstwo Zdrowia, posiadające siedem jednostek poza stolicą.

Tabela. I. Lokalizacja centralnych urzędów w Polsce

Tabela 1

| | Ogółem Urzędy | Warszawa | Pozostałe ośrodki | Stosunek jednostek w Warszawie do innych miast |
|-----------------------|------------------|----------|--|--|
| Prezes Rady Ministrów | 16 | 15 | 1 (Polska Agencja Kosmiczna Gdańsk) | 93,75% |

³⁶ <http://www.sejm.gov.pl/Sejm8.nsf/proces.xsp>

| | | | | |
|---|-----|----|--|--------|
| Minister Cyfryzacji | 3 | 3 | | 100% |
| Minister Edukacji Narodowej | 4 | 4 | | 100% |
| Minister Energii | 2 | 1 | 1 (Katowice) | 50% |
| Minister Finansów | 3 | 1 | 2 (Bielsko-Biała, Radom) | 33.3% |
| Minister gospodarki morskiej i żeglugi śródlądowej | 1 | 0 | 1 Słupsk | |
| Minister Infrastruktury | 10 | 10 | | 100% |
| Minister Spraw Zagranicznych | 0 | 0 | | 0 |
| Minister Kultury i Dziedzictwa Narodowego | 3 | 3 | | 100% |
| Minister Nauki i Szkolnictwa Wyższego | 3 | 2 | 1 (Kraków) | 67% |
| Minister Przedsiębiorczości i Technologii | 6 | 6 | | 100 |
| Minister Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej | 4 | 4 | | 100% |
| Minister Rolnictwa i Rozwoju Wsi | 9 | 8 | 1 (Brwinów) | 88,89% |
| Minister Sportu i Turystyki | 3 | 3 | | 100% |
| Minister Środowiska | 6 | 6 | | 100% |
| Minister Obrony Narodowej | 1 | 1 | | 100% |
| Minister Zdrowia | 22 | 15 | 7 (4 Łódź, Kraków, Poręby k./Zduńskiej Woli, Gostynin) | 65,21% |
| Minister Sprawiedliwości | 1 | 1 | | 100% |
| Minister Spraw Wewnętrznych i Administracji | 10 | 10 | | 100% |
| SUMA | 107 | 93 | 14 | 86,91% |

Źródło: Opracowanie własne na podstawie BIP

Rysunek 3. Lokalizacja urzędów centralnych w Polsce



Źródło: Opracowanie własne

3.3. LISTA URZĘDÓW ZLOKALIZOWANYCH W WARSZAWIE

Urzędy podległe Prezesowi Rady Ministrów³⁷:

1. Agencja Bezpieczeństwa Wewnętrznego
2. Agencja Wywiadu
3. Centralne Biuro Antykorupcyjne
4. Główny Urząd Statystyczny

³⁷ <https://bip.kprm.gov.pl/kpr/bip-rady-ministrow/sklad-rady-ministrow/organy-podlegle-prezesowi>

5. Komisja Nadzoru Finansowego
6. Polski Komitet Normalizacyjny
7. Prokuratura Generalna Rzeczypospolitej Polskiej
8. Rada do Spraw Przeciwdziałania Narkomanii
9. Rządowe Centrum Bezpieczeństwa
10. Rządowe Centrum Legislacji
11. Rzecznik Finansowy
12. Rzecznik Praw Pacjenta
13. Szef Służby Cywilnej
14. Urząd Ochrony Konkurencji i Konsumentów
15. Urząd Regulacji Energetyki

Urzędy podległe i nadzorowane przez poszczególnych ministrów.

Minister Cyfryzacji³⁸:

16. Prezes Urzędu Komunikacji Elektronicznej,
17. Centrum Projektów Polska Cyfrowa.
18. Centralny Ośrodek Informatyki;

Minister Edukacji Narodowej³⁹:

19. Centralna Komisja Egzaminacyjna
20. Centrum Informatyczne Edukacji
21. Ośrodek Rozwoju Edukacji
22. Ośrodek Rozwoju Polskiej Edukacji za Granicą

Minister Energii⁴⁰:

23. Agencja Rezerw Materiałowych

³⁸ Rozporządzenie Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 kwietnia 2018 r. w sprawie szczegółowego zakresu działania Ministra Cyfryzacji (Dz. U. z dnia 23 kwietnia 2018 r.)

³⁹ <https://www.gov.pl/web/edukacja/jednostki-podlegle-i-nadzorowane>

⁴⁰ <https://www.gov.pl/web/energia/podmioty-podlegajace-ministrowi-energii>

Minister Finansów⁴¹

24. Szef Krajowej Administracji Skarbowej

Minister Infrastruktury⁴²:

- 25. Polska Agencja Żeglugi Powietrznej;
- 26. Transportowy Dozór Techniczny
- 27. Centrum Unijnych Projektów Transportowych.
- 28. Główny Geodeta Kraju
- 29. Główny Inspektor Nadzoru Budowlanego
- 30. Generalny Dyrektor Dróg Krajowych i Autostrad
- 31. Główny Inspektor Transportu Drogowego;
- 32. Urząd Lotnictwa Cywilnego
- 33. Centrum Projektów Europejskich
- 34. Krajowy Zasób Nieruchomości

Minister Kultury i Dziedzictwa Narodowego⁴³:

- 35. Centrum Polsko-Rosyjskiego Dialogu i Porozumienia;
- 36. Naczelny Dyrektor Archiwów Państwowych;
- 37. Polski Instytut Sztuki Filmowej;

Minister Nauki i Szkolnictwa Wyższego⁴⁴:

- 38. Narodowa Agencja Wymiany Akademickiej;
- 39. Narodowe Centrum Badań i Rozwoju;

Minister Przedsiębiorczości i Technologii⁴⁵:

- 40. Prezes Głównego Urzędu Miar;
- 41. Prezes Urzędu Zamówień Publicznych;

⁴² Obwieszczenie Ministra Infrastruktury w sprawie wykazu jednostek organizacyjnych podległych Ministrowi Infrastruktury lub przez niego nadzorowanych (M.P. z dnia 21 lutego 2018 r.)

⁴³ Rozporządzenie Prezesa Rady Ministrów z dnia 13 grudnia 2017 r. w sprawie szczegółowego zakresu działania Ministra Kultury i Dziedzictwa Narodowego (Dz. U. z dnia 13 grudnia 2017 r.)

⁴⁴ OBWIESZCZENIE MINISTRA NAUKI I SZKOLNICTWA WYŻSZEGO z dnia 19 stycznia 2018 r. w sprawie wykazu jednostek organizacyjnych podległych Ministrowi Nauki i Szkolnictwa Wyższego lub przez niego nadzorowanych (M.P. z dnia 16 lutego 2018 r.)

⁴⁵ <https://www.gov.pl/web/przedsiębiorczosc-technologia/podmioty-we-wlasciwosci-ministra-przedsiębiorczosci-i-technologii>

42. Urząd Patentowy Rzeczypospolitej Polskiej.
43. Polska Agencja Rozwoju Przedsiębiorczości;
44. Polskie Centrum Akredytacji.
45. Urząd Dozoru Technicznego

Minister Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej⁴⁶:

46. Centrum Partnerstwa Społecznego "Dialog" im. Andrzeja Bączkowskiego;
47. Urząd do Spraw Kombatantów i Osób Represjonowanych;
48. Państwowy Fundusz Rehabilitacji Osób Niepełnosprawnych;
49. Zakład Ubezpieczeń Społecznych.

Minister Rolnictwa i Rozwoju Wsi⁴⁷:

50. Główny Inspektorat Jakości Handlowej Artykułów Rolno-Spożywczych
51. Główny Inspektorat Ochrony Roślin i Nasiennictwa
52. Główny Inspektorat Weterynarii
53. Kasa Rolniczego Ubezpieczenia Społecznego
54. Krajowe Centrum Hodowli Zwierząt
55. Krajowa Stacja Chemiczno-Rolnicza
56. Agencja Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa
57. Krajowy Ośrodek Wsparcia Rolnictwa

Minister Obrony Narodowej⁴⁸:

58. Agencja Mienia Wojskowego

Minister Sportu i Turystyki⁴⁹:

59. Centralny Ośrodek Sportu
60. Polska Agencja Antydopingowa

⁴⁶ Rozporządzenie Prezesa Rady Ministrów z dnia 13 grudnia 2017 r. w sprawie szczegółowego zakresu działania Ministra Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej (Dz. U. z dnia 13 grudnia 2017 r.), Obwieszczenie Ministra Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej z dnia 8 lutego 2018 r. w sprawie wykazu jednostek organizacyjnych podległych Ministrowi Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej lub przez niego nadzorowanych (M.P. z dnia 22 lutego 2018 r.)

⁴⁷ Obwieszczenie Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi w sprawie wykazu jednostek organizacyjnych podległych Ministrowi Rolnictwa i Rozwoju Wsi lub przez niego nadzorowanych (M.P. z dnia 13 lutego 2018 r.)

⁴⁸ OBWIESZCZENIE MINISTRA OBRONY NARODOWEJ z dnia 16 stycznia 2019 r. w sprawie wykazu jednostek organizacyjnych podległych Ministrowi Obrony Narodowej lub przez niego nadzorowanych (M.P. z dnia 17 stycznia 2019 r.)

⁴⁹ Obwieszczenie Ministra Sportu i Turystyki w sprawie wykazu jednostek organizacyjnych nadzorowanych przez Ministra Sportu i Turystyki (M.P. z dnia 18 lipca 2017 r.)

61. Polska Organizacja Turystyczna

Minister Środowiska⁵⁰:

- 62. Generalny Dyrektor Ochrony Środowiska;
- 63. Główny Inspektor Ochrony Środowiska;
- 64. Prezes Państwowej Agencji Atomistyki.
- 65. Biuro Nasiennictwa Leśnego
- 66. Narodowy Fundusz Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej
- 67. Państwowe Gospodarstwo Leśne Lasy Państwowe

Minister Zdrowia⁵¹:

- 68. Główny Inspektor Sanitarny
- 69. Główny Inspektor Farmaceutyczny
- 70. Prezes Urzędu Rejestracji Produktów Leczniczych, Wyrobów Medycznych i Produktów Biobójczych
- 71. Agencja Oceny Technologii Medycznych i Taryfikacji
- 72. Bank Tkanek Oka
- 73. Krajowe Centrum Bankowania Tkanek i Komórek
- 74. Centralny Ośrodek Badań Jakości w Diagnostyce Mikrobiologicznej
- 75. Centrum Organizacyjno-Koordynacyjne ds. Transplantacji "Poltransplant"
- 76. Centrum Systemów Informacyjnych Ochrony Zdrowia
- 77. Krajowe Biuro do Spraw Przeciwdziałania Narkomanii
- 78. Krajowe Centrum ds. AIDS
- 79. Lotnicze Pogotowie Ratunkowe
- 80. Narodowe Centrum Krwi
- 81. Narodowy Fundusz Zdrowia
- 82. Państwowa Agencja Rozwiązywania Problemów Alkoholowych

Minister Sprawiedliwości⁵²:

⁵⁰ Rozporządzenie Prezesa Rady Ministrów w sprawie szczegółowego zakresu działania Ministra Środowiska (Dz.U. 2018.96)

⁵¹ Rozporządzenie Prezesa Rady Ministrów z dnia 10 stycznia 2018 r. w sprawie szczegółowego zakresu działania Ministra Zdrowia (Dz. U. z dnia 12 stycznia 2018 r.) i Obwieszczenia Ministra Zdrowia z dnia 27 listopada 2018 r. w sprawie wykazu jednostek organizacyjnych podległych Ministrowi Zdrowia lub przez niego nadzorowanych (M.P. z dnia 7 grudnia 2018 r.)

⁵² Obwieszczenie Ministra Sprawiedliwości z dnia 1 sierpnia 2016 r. w sprawie wykazu jednostek organizacyjnych podległych Ministrowi Sprawiedliwości lub przez niego nadzorowanych (M.P. z dnia 19 sierpnia 2016 r.)

83. Centralny Zarząd Służby Więziennej

Minister Spraw Wewnętrznych i Administracji⁵³:

84. Komendant Główny Policji

85. Komendant Główny Straży Granicznej

86. Komendant Główny Państwowej Straży Pożarnej

87. Komendant Służby Ochrony Państwa

88. Prezes Urzędu do Spraw Cudzoziemców

89. Inspektor Nadzoru Wewnętrznego

90. Centrum Personalizacji Dokumentów MSWiA

91. Centralne Laboratorium Kryminalistyczne Policji

92. Centrum Obsługi Projektów Europejskich MSWiA

93. Szef Obrony Cywilnej Kraju

3.4. PODSUMOWANIE

Lokalizacja urzędów centralnych w Polsce jest wyjątkowo „warszawskocentryczna”. Pomimo tego, że obszar funkcjonalny Warszawy zamieszkuje około 3 mln mieszkańców⁵⁴, którzy stanowią około 8,5% wszystkich mieszkańców Polski, w stolicy znajduje się około 87% wszystkich badanych jednostek. Stanowi to o nieproporcjonalnym wzmacnianiu stolicy w stosunku do reszty miast stanowiących policentryczną siatkę osadniczą Polski. Jak celnie wskazuje J. Sokołowski⁵⁵, waga osadnicza Warszawy jest nieproporcjonalna w stosunku do liczby ludności. Centralność ośrodka jest wielokrotnie wyższa, niż innych miast w Polsce.

⁵³ Z załącznika do Obwieszczenia Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 27 września 2018 r. w sprawie wykazu jednostek organizacyjnych podległych Ministrowi Spraw Wewnętrznych i Administracji lub przez niego nadzorowanych (M.P. z dnia 11 października 2018 r.) i Rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 10 stycznia 2018 r. w sprawie szczegółowego zakresu działania Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji (Dz. U. z dnia 12 stycznia 2018 r.)

⁵⁴ Obszar metropolitalny Warszawy w 2016 r., Urząd Statystyczny w Warszawie, Mazowiecki Ośrodek Badań Regionalnych, Warszawa 2017

⁵⁵ Sokołowski D., 2011, Centralność większych miast Polski. Rola czynnika administracyjnego i globalizacji, Przekształcenia regionalnych struktur funkcjonalno-przestrzennych, 2, Instytut Geografii i Rozwoju Regionalnego, Uniwersytet Wrocławski, s. 11–24

Rysunek 4. Poziom centralności wybranych miast.



Źródło: Sokołowski D., 2011, Centralność większych miast Polski. Rola czynnika administracyjnego i globalizacji, Przekształcenia regionalnych struktur funkcjonalno-przestrzennych, 2, Instytut Geografii Rozwoju Regionalnego, Uniwersytet Wrocławski, s. 11–24

4. Uwarunkowania delokalizacji urzędów centralnych w Polsce

4.1. WPROWADZENIE

Obecnie w Polsce nie istnieją badania dot. konkretnych skutków przeniesienia urzędów centralnych. Z tego powodu w rozdziale będziemy wykorzystywać głównie doświadczenia zagraniczne związane z przenoszeniem administracji centralnej. W literaturze głównymi przyczynami zmiany lokalizacji urzędów są⁵⁶:

- a) obniżenie kosztów funkcjonowania administracji oraz zwiększenie efektywności (Wielka Brytania, Norwegia, Kanada, Estonia);
- b) stymulowanie rozwoju regionalnego oraz zrównoważenie terytorialne kraju (Szkocja, Irlandia, Szwecja);
- c) łagodzenie zbyt wysokiej koncentracji w stolicy (Japonia, Francja, Wielka Brytania);
- d) zwiększenie bezpieczeństwa przed zagrożeniami terrorystycznymi, katastrofami naturalnymi, awariami systemowymi (np. system energetyczny) oraz przed wpływem (lobbingiem) na administrację.

Prognozowane skutki delokalizacji urzędów centralnych przedstawimy z perspektywy kluczowych interesariuszy: urzędów centralnych, Warszawy oraz miast docelowych.

4.2. SKUTKI DELOKALIZACJI DLA URZĘDÓW CENTRALNYCH

Przeniesienie urzędów centralnych związane będzie w przejściowym okresie z poniesieniem kosztów zarówno finansowych, jak i efektywnościowych dla działania urzędu. Dlatego optymalną strategią z punktu widzenia państwa byłoby lokalizowanie nowo powstałych części administracji, lub tych reorganizowanych w innych miejscach niż Warszawa. Pozwoliłoby to zaoszczędzić kosztów przenosin, osiągając pozytywne skutki związane z lokalizacją.

Pozytywnym skutkiem przeniesienia urzędów jest zmniejszenie kosztów działania. Jak wskazują m.in. badania rynku pracy Hays⁵⁷ jedną z najważniejszych barier rozwoju dla

⁵⁶ Por. z J. N. Marshall , D. Bradley , C. Hodgson , N. Alderman & R. Richardson (2005), Relocation, relocation, relocation: Assessing the case for public sector dispersal, *Regional Studies*, 39:6, 767-787, DOI: 10.1080/0034340050021366, Myung-Jin Jun (2007) Korea's Public Sector Relocation: Is It a Viable Option for Balanced National Development?, *Regional Studies*, 41:1, 65-74

⁵⁷ Raport płacowy 2019. Trendy na rynku pracy, Hays, 2019

przedsiębiorców w Warszawie są obecnie problemy z rekrutacją osób do pracy. Obejmują one niemal wszystkie zawody, łącznie z administracją. Przeciętne wynagrodzenie w stolicy jest znacznie wyższe, niż w innych częściach kraju i w 2017 roku wynosiło przeciętnie 6059,04 zł, przy 4527,89 zł w całej Polsce, a przykładowo 4 123,36 zł w Radomiu oraz 3 578,27 zł w Nowym Sączu⁵⁸. Przeniesienie urzędu ze stolicy może oznaczać znacznie niższe koszty wynagrodzeń oraz lepszą alokację talentów. Warszawa cechuje się rozbudowanym rynkiem pracy ze znaczną liczbą możliwości. W mniejszych miastach, praca w urzędzie może wiązać się z wyższym prestiżem i stałością zatrudnienia. Do tego należy dodać niższe niż w Warszawie ceny nieruchomości oraz usług zewnętrznych w innych miastach, które prowadzą do obniżenia kosztów funkcjonowania.

Za przykład służyć może opracowanie kosztów i efektywności przeniesienia urzędów centralnych w Wielkiej Brytanii⁵⁹, w którym zbadano efekty decentralizacji Urzędu Patentowego, Podatkowego, Meteorologicznego oraz części wykonawczej służby zdrowia. Wśród korzyści wymieniono⁶⁰:

- a) obniżenie kosztów funkcjonowania urzędu o około 30% rocznie,
- b) zwrot kosztów przeniesienia urzędu po 4 -11 latach,
- c) podwyższenie standardu i prestiżu przestrzeni biurowych,
- d) redukcję kosztów rekrutacji pracowników i obniżenie poziomu rotacji,
- e) przeprowadzka była bodźcem do kluczowych zmian w organizacji urzędów,
- f) zwiększenie efektywności działania urzędów dzięki dostępowi do lepszych kadr.

Wśród korzyści z perspektywy administracji wymienić należy także wzrost bezpieczeństwa urzędów. Rozproszenie najważniejszych funkcji państwa pozwala uniknąć zagrożenia zatrzymania większości działań sfery publicznej w razie zagrożenia terrorystycznego, katastrof naturalnych, awarii sieci energetycznych, ciepłowniczych etc. Nie bez znaczenia pozostaje też zmniejszenie wpływu politycznego i osób trzecich na instytucje. Jak podkreśla K. Heffner, „mniejsza liczba lokalizacji instytucji i ich większe skupienie w przestrzeni (aglomeracja) ułatwia bezpośrednie oddziaływanie”^{61,62}. Skupienie urzędów w Warszawie może wpływać także na

⁵⁸ Bank Danych Lokalnych

⁵⁹ J. N. Marshall , D. Bradley , C. Hodgson , N. Alderman & R. Richardson (2005), Relocation, relocation, relocation: Assessing the case for public sector dispersal, *Regional Studies*,39:6, 767-787, DOI: 10.1080/00343400500213663

⁶⁰ Ibidem, str. 11-21

⁶¹ Lokalizacja instytucji publicznych, Kancelaria Senatu, Warszawa 2015, str. 8

⁶² Podobnego zdania jest także Grzegorz Gorzelak w: G.Gorzelak (red.), Decentralizacja terytorialnej organizacji kraju: założenia, przygotowanie, ustawodawstwo, CASE, Warszawa 1999, str. 8

„warszawskocentryczność” myślenia o państwie i oderwanie najważniejszych decydentów od problemów innych obszarów Polski.

4.3. SKUTKI DELOKALIZACJI DLA STOLICY

Warszawa jest największą metropolią w Polsce, liczącą w całym obszarze funkcjonalnym około 3 milionów mieszkańców. Skoncentrowana w niej jest większość funkcji decyzyjno-kontrolnych, administracyjnych oraz finansowych Polski. Obecnie tworzy około 17,2% krajowego PKB⁶³. Dynamiczny rozwój sektora prywatnego przyczynia się do „przegrzania” koniunktury w stolicy. Bezrobocie plasuje się na poziomie niższym od bezrobocia naturalnego (około 1,5%⁶⁴), powodując permanentne problemy ze znalezieniem pracowników. Wysoka liczba mieszkańców miasta przekłada się na nadmierny popyt na usługi publiczne i liczne problemy np. ze szkołami, przeludnieniem komunikacji publicznej, korkami, zanieczyszczeniem powietrza etc. Dodatkowo wysoka liczba przyjeżdżających do miasta wpływa na zwiększenie kosztów mieszkalnictwa⁶⁵.

Przeniesienie części urzędów poza Warszawę może mieć pozytywne skutki dla samej stolicy. Jak pokazują wyniki ewaluacji w Wielkiej Brytanii, w zależności od skali delokalizacji urzędów, zauważyć można⁶⁶:

- a) obniżenie kosztów przestrzeni biurowych,
- b) zmniejszenie inflacji,
- c) spowolnienie wzrostu wynagrodzeń,
- d) ułatwienie rekrutacji do przedsiębiorstw.

Spadkowi nie ulegnie także miejsce stolicy w hierarchii osadniczej Polski. Warszawa jako najważniejsza metropolia powinna głównie spełniać funkcje międzynarodowe. Relokacji ulegną zaś urzędy o krajowej skali działania.

⁶³ Dane GUS

⁶⁴ Ibidem

⁶⁵ J. N. Marshall , D. Bradley , C. Hodgson , N. Alderman & R. Richardson (2005), Relocation, relocation, relocation: Assessing the case for public sector dispersal, *Regional Studies*, 39:6, 767-787, DOI: 10.1080/00343400500213663

⁶⁶ Ibidem

4.4. SKUTKI DELOKALIZACJI DLA MIAST DOCELOWYCH

Jak wskazują przykłady innych państw, przenoszenie urzędów centralnych wywołuje szereg pozytywnych efektów społeczno - gospodarczych dla miasta i regionu docelowego. Podstawową korzyścią jest zwiększenie zatrudnienia, poprzez stworzenie określonej liczby miejsc pracy w przeniesionym urzędzie. Jak wskazują badania z Wielkiej Brytanii⁶⁷, po przeniesieniu następuje keynes'istowski efekt mnożnikowy, dzięki któremu zwiększona liczba miejsc pracy waha się od 1,25, do 1,4 nowopowstałego miejsca, na każde przeniesione. Jest to efektem stałego zwiększonego popytu w obrębie ośrodka. Jak wskazuje przykład relokacji szwedzkich urzędów⁶⁸, zmniejszone bezrobocie oraz zwiększone wpływy podatkowe przyczyniają się do zwalczania problemów społecznych oraz poprawienia kondycji finansów publicznych.

Kolejną zaletą jest zwiększenie konkurencyjności i odmłodzenie struktury demograficznej docelowego miasta i regionu. Nowe miejsca pracy generują zapotrzebowanie na dobrze wykształcone osoby, które dzięki pracy w urzędzie nabywają kompetencje i poprawiają jakość kapitału ludzkiego w mieście i regionie. Najlepiej, gdy relokacja powiązana jest ze strategią rozwoju lokalnego i regionalnego, a przenoszona instytucja bliska jest specjalizacji miejsca (występowanie unikalnej branży, specjalizacja naukowa etc). Wtedy istnieje duża szansa na pogłębianie współpracy na linii administracja - uczelnie wyższe - biznes i powstawania efektów współpracy klastrowych⁶⁹.

Z perspektywy rozwoju funkcji metropolitalnych przeniesienie urzędu centralnego automatycznie tworzy powiązania krajowe z innymi miastami i tworzy potencjał do ważniejszego miejsca ośrodka i regionu w siatce osadniczej. Zwiększa także prestiż miejsca, który istotnym czynnikiem z perspektywy wyboru miejsca do zamieszkania, czy prowadzenia działalności gospodarczej. Nie bez znaczenia pozostaje także kwestia związana z klasą polityczną. Powstanie urzędu może być bodźcem do wykształcenia sprawniejszej klasy politycznej i urzędniczej w mieście i regionie, która w konsekwencji przyczyni się do zwiększenia efektywności działania.

⁶⁷ J. N. Marshall , D. Bradley , C. Hodgson , N. Alderman & R. Richardson (2005), Relocation, relocation, relocation: Assessing the case for public sector dispersal, *Regional Studies*, 39:6, 767-787,

⁶⁸ Relocation of government agencies, Swedish National Audit Office, 2009

⁶⁹ J. N. Marshall , D. Bradley , C. Hodgson , N. Alderman & R. Richardson (2005), Relocation, relocation, relocation: Assessing the case for public sector dispersal, *Regional Studies*, 39:6, 767-787, str. 16

5. Kryteria wyboru delokalizowanych urzędów centralnych

5.1. KRYTERIA DOBORU URZĘDÓW

Najprostszym sposobem rozproszenia urzędów centralnych jest lokowanie nowo powstałych części administracji w innych miastach niż Warszawa. Jak wskazują badania delokalizacji urzędów centralnych w Szwecji⁷⁰, przenoszenie administracji jest pracochłonnym, czasochłonnym oraz kapitałochłonnym procesem. Efektywność funkcjonowania administracji w początkowym okresie spada (w opisywanym przykładzie szwedzkim wróciła do stanu wyjściowego po dwóch latach), a administracja musi poradzić sobie z okresem przejściowym, w którym urząd stale musi funkcjonować oraz z fizycznym przeniesieniem, z którym wiążą się koszty nowej siedziby etc.

Biorąc pod uwagę koncentrację administracji centralnej w Warszawie, a także opisane powyżej koszty związane z delokalizacją, zasadne wydaje się rozpraszanie już funkcjonujących urzędów. Sam proces przeniesienia nie występował w ostatnich latach, dlatego konieczne jest wypracowanie prawidłowych kryteriów doboru instytucji, okresu przejściowego i samego przeniesienia.

Podjęliśmy próbę opracowania katalogu cech, które powinny posiadać urzędy, aby można było rozważać ich przenoszenie.

I) Brak współzależności osobowej i instytucjonalnej/niezależność osobowa i instytucjonalna.

Niektóre z instytucji pozostają ze sobą w ścisłych powiązaniach, zarówno osobowych, jak i strukturalnych. Zwłaszcza w kontekście urzędów centralnych, widoczne jest ząębienie się zadań i funkcji poszczególnych elementów aparatu państwowego. W administracji zachodząca poziome relacje, które wymagają bezpośrednich spotkań i stałego kontaktu, niemożliwego do zastąpienia przez pracę zdalną. Dodatkowo, jedną z barier sprawności państwa jest silosowość administracji, rozumiana jako brak współpracy i wykorzystywania efektu synergii pomiędzy urzędami. Dlatego nie należy przenosić tych urzędów, które charakteryzują się dużą ilością relacji z innymi.

⁷⁰ Government agencies' localisation. Overall documentation, Statskonkoret, 2016

2) Efektywność ekonomiczna - niskie koszty przeniesienia i organizacji działalności.

W związku z publicznym charakterem planowanych działań i publicznym źródłem finansowania, nie sposób pominąć kwestii kosztów tego przedsięwzięcia. Należy rozważyć zarówno krótko, jak i długofalowe następstwa finansowe tych działań. W związku z tym, należy każdorazowo oszacować koszty samego przeniesienia urzędu poza stolicę (koszty przeprowadzki, pozyskania i adaptacji nowej siedziby, wyposażenia w niezbędny dla realizacji zadań sprzęt), jak i koszty związane z bieżącym funkcjonowaniem w nowej lokalizacji. Jak wskazują opisywane w pracy badania z Wielkiej Brytanii, przeciętny czas „zwrotu z przeniesienia”, waha się pomiędzy 4 i 11 latami.

3) Niski poziom kontaktów osobistych z interesantami.

Przeniesienie lokalizacji instytucji rozważyć należy także pod kątem osób lub podmiotów, będących odbiorcami jej usług. Urzędy wymagające częstych i osobistych interakcji z klientami powinny znajdować się w dobrze skomunikowanych ośrodkach. Ponadto, przenoszenie instytucji obsługującej bieżąco wiele osób zawsze rodzi kwestie związane z informowaniem stron o postępowaniach. W takich przypadkach, dodatkowym wyzwaniem natury logistycznej staje się konieczność dublowania działalności urzędu, czyli czasowego, równoczesnego funkcjonowania urzędu w starej i nowej lokalizacji. Wszystko to w celu zapewnienia ciągłości funkcjonowania.

4) Brak oparcia w unikalnych kadrach.

Oparcie działalności na wysoko wykwalifikowanych i wyspecjalizowanych pracownikach wiąże się z koniecznością „dostępu” do ww. zasobu ludzkiego. Specjaliści koncentrują się z reguły wokół dużych ośrodków akademickich i naukowych, z dostępem do infrastruktury i zaplecza naukowego skoncentrowanego w metropoliach. Konieczność uzyskania wsparcia eksperckiego, może być okolicznością decydującą zarówno o możliwości przeniesienia (np. do ośrodka miejskiego w którym znajduje się już zaplecze), jak i delokalizację uniemożliwiającym. Istotną kwestią pozostaje też określone doświadczenie i wiedza nieformalna urzędników w stolicy. Dlatego zdecydowanie łatwiejsze do przeniesienia wydają się mniej wyspecjalizowane jednostki.

5) Brak szczególnych elementów łączących urząd z jej obecną lokalizacją.

Z różnych przyczyn, innych niż wskazane powyżej, delokalizacja podmiotów może okazać się niemożliwa. Szczególne znaczenie historyczne, walor symboliczny danego podmiotu, czy poczynione inwestycje, niemożliwe do przeniesienia mogą skutkować nieefektywnością przeniesienia. Przykładem niemożliwej do przeniesienia instytucji jest Główny Instytut Górnictwa z siedzibą w Katowicach, który w pobliżu posiada Kopalnię Doświadczalną Barbara, w której dokonuje badań.

5.2. ANALIZA WYBRANYCH URZĘDÓW

Z uwagi na charakter niniejszego opracowania i ograniczone możliwości szczegółowej weryfikacji poszczególnych urzędów, zdecydowano o wyodrębnieniu czterech podstawowych cech, które powinny być weryfikowane w odniesieniu do poszczególnych podmiotów, aby można było podejmować decyzje o ich przeniesieniu:

- 1) współzależność z innymi częściami administracji i innymi instytucjami,
- 2) bezpośredniość i częstotliwość kontaktu z klientami urzędu,
- 3) unikalne, trudne do znalezienia w innym miejscu niż Warszawa kadry urzędu,
- 4) występowanie unikalnej infrastruktury, niemożliwej, lub drogiej w zastąpieniu infrastruktury.

Badanie zostało przeprowadzone na podstawie analizy stron internetowych poszczególnych instytucji. Ma ono charakter pogładowy, pozwala wstępnie wyodrębnić katalog podmiotów, które mogą zostać poddane dalszym, bardziej szczegółowym badaniom, wyznacza także kierunki analizy, kluczowe z punktu widzenia przenoszenia instytucji. W tym celu, każda z wyodrębnionych wyżej kategorii została podzielona na stopnie, określające szacowany poziom spełnienia danego kryterium. W tabeli stopniom odpowiadają opisane poniżej kolory.

Kategorie przenoszalności podmiotów:

I) Współzależność z innymi częściami administracji i innymi instytucjami:

zielony: niski poziom współzależności z innymi częściami administracji;

żółty: przeciętny poziom współzależności, do dalszego zbadania możliwość pracy zdalnej i stopień możliwej reorganizacji;

czerwony: silny poziom współzależności. Niemożliwa jest efektywna praca bez bezpośrednich kontaktów.

2) Bezpośredniość i częstość kontaktu z klientami urzędu:

zielony: brak częstych bezpośrednich kontaktów z klientami;

żółty: występują bezpośrednie kontakty z klientami urzędu, do sprawdzenia możliwość ich cyfryzacji, lub reorganizacji;

czerwony: częste bezpośrednie kontakty z klientami urzędu, dla którego jest to ważna sprawowana funkcja.

3) Unikalne, trudne do znalezienia w innym miejscu niż Warszawa kadry urzędu:

zielony: niski stopień trudności znalezienia w nowym miejscu;

żółty: średni poziom trudności znalezienia odpowiednich osób w nowym miejscu, występują unikalne, wysoko wyspecjalizowane stanowiska, przed przeniesieniem konieczność sprawdzenia dostępności osób w miejscu docelowym;

czerwony: w urzędzie występuje większość wysoko wyspecjalizowanych, niemożliwych do znalezienia w innym miejscu stanowisk, urząd niemożliwy do przeniesienia bez gruntownej analizy.

4) Występowanie unikalnej infrastruktury, niemożliwej, lub drogiej w zastąpieniu:

zielony: brak unikalnej infrastruktury;

żółty: urząd posiada unikalną infrastrukturę, zbadać należy ekonomiczną efektywność przeniesienia ze względu na koszt przeniesienia;

czerwony: występuje unikalna infrastruktura, którą znaleźć można tylko w Warszawie.

Tabela 2. Analiza urzędów centralnych według kryteriów współzależności, kontaktów z klientami, unikalnych kadr oraz unikalnej infrastruktury

| Nazwa urzędu | Współzależność | Bezpośredniość i częstość kontaktu z klientami urzędu | Unikalne, trudne do znalezienia w innym miejscu niż Warszawa kadry urzędu: | Występowanie unikalnej infrastruktury |
|---|----------------|---|--|---------------------------------------|
| Agencja Bezpieczeństwa Wewnętrznego | Red | Green | Yellow | Green |
| Agencja Wywiadu | Red | Green | Yellow | Green |
| Centralne Biuro Antykorupcyjne | Red | Green | Yellow | Green |
| Urząd Komisji Nadzoru Finansowego | Red | Yellow | Red | Green |
| Główny Urząd Statystyczny | Yellow | Green | Yellow | Green |
| Polski Komitet Normalizacyjny | Red | Yellow | Yellow | Green |
| Prokuratura Generalna Rzeczypospolitej Polskiej | Red | Green | Yellow | Green |
| Rada do Spraw Przeciwdziałania Narkomanii | Red | Green | Red | Green |
| Rządowe Centrum Bezpieczeństwa | Red | Green | Red | Green |
| Rządowe Centrum Legislacji | Red | Green | Red | Green |
| Rzecznik Finansowy | Yellow | Yellow | Yellow | Green |
| Rzecznik Praw Pacjenta | Yellow | Yellow | Yellow | Green |
| Szef Służby Cywilnej | Red | Green | Yellow | Green |
| Urząd Ochrony Konkurencji i Konsumentów | Yellow | Yellow | Yellow | Green |
| Urząd Regulacji Energetyki | Green | Green | Yellow | Green |
| Centrum Projektów Polska Cyfrowa | Green | Green | Yellow | Green |
| Centralny Ośrodek Informatyki; | Yellow | Green | Yellow | Green |
| Centralna Komisja Egzaminacyjna | Green | Green | Yellow | Green |
| Główny Urząd Miar | Green | Green | Yellow | Red |

| | | | | |
|---|--|--|--|--|
| Urząd Komunikacji Elektronicznej | | | | |
| Centrum Informatyczne Edukacji | | | | |
| Ośrodek Rozwoju Edukacji | | | | |
| Ośrodek Rozwoju Polskiej Edukacji za Granicą | | | | |
| Agencja Rezerw Materiałowych | | | | |
| Szef Krajowej Administracja Skarbowej | | | | |
| Polska Agencja Żeglugi Powietrznej | | | | |
| Transportowy Dozór Techniczny | | | | |
| Centrum Unijnych Projektów Transportowych. | | | | |
| Urząd Geodezji i Kartografii | | | | |
| Główny Urząd Nadzoru Budowlanego | | | | |
| Generalna Dyrekcja Dróg Krajowych i Autostrad | | | | |
| Główny Inspektorat Transportu Drogowego | | | | |
| Urząd Lotnictwa Cywilnego | | | | |
| Centrum Projektów Europejskich | | | | |
| Krajowy Zasób Nieruchomości | | | | |
| Centrum Polsko-Rosyjskiego Dialogu i Porozumienia | | | | |
| Naczelny Dyrektor Archiwów Państwowych | | | | |
| Polski Instytut Sztuki Filmowej | | | | |
| Narodowa Agencja Wymiany Akademickiej | | | | |
| Narodowe Centrum Badań i Rozwoju | | | | |
| Urząd Zamówień Publicznych | | | | |
| Urząd Patentowy Rzeczypospolitej Polskiej | | | | |
| Polska Agencja Rozwoju Przedsiębiorczości | | | | |
| Polskie Centrum Akredytacji | | | | |
| Urząd Dozoru Technicznego | | | | |
| Centrum Partnerstwa Społecznego "Dialog" im. Andrzeja Bączkowskiego | | | | |
| Urząd do Spraw Kombatantów i Osób Represjonowanych | | | | |

| | | | | |
|---|--|--|--|--|
| Biuro Państwowego Funduszu Rehabilitacji Osób Niepełnosprawnych; | | | | |
| Centrala Zakładu Ubezpieczeń Społecznych. | | | | |
| Główny Inspektorat Jakości Handlowej Artykułów Rolno-Spożywczych | | | | |
| Główny Inspektorat Ochrony Roślin i Nasiennictwa | | | | |
| Główny Inspektorat Weterynarii | | | | |
| Centrala Kasy Rolniczego Ubezpieczenia Społecznego | | | | |
| Krajowe Centrum Hodowli Zwierząt | | | | |
| Krajowa Stacja Chemiczno-Rolnicza | | | | |
| Agencja Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa | | | | |
| Krajowy Ośrodek Wsparcia Rolnictwa | | | | |
| Agencja Mienia Wojskowego | | | | |
| Centralny Ośrodek Sportu | | | | |
| Polska Agencja Antydopingowa | | | | |
| Polska Organizacja Turystyczna z siedzibą w Warszawie. | | | | |
| Generalna Dyrekcja Ochrony Środowiska | | | | |
| Główny Inspektorat Ochrony Środowiska | | | | |
| Państwowa Agencja Atomistyki | | | | |
| Biuro Nasiennictwa Leśnego | | | | |
| Narodowy Fundusz Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej | | | | |
| Państwowe Gospodarstwo Leśne Lasy Państwowe w Warszawie. | | | | |
| Główny Inspektor Sanitarny | | | | |
| Główny Inspektor Farmaceutyczny | | | | |
| Urząd Rejestracji Produktów Leczniczych, Wyrobów Medycznych i Produktów Biobójczych | | | | |
| Agencja Oceny Technologii Medycznych i Taryfikacji | | | | |
| Bank Tkanek Oka | | | | |

| | | | | |
|--|--|--|--|--|
| Krajowe Centrum Bankowania Tkanek i Komórek | | | | |
| Centralny Ośrodek Badań Jakości w Diagnostyce Mikrobiologicznej | | | | |
| Centrum Organizacyjno-Koordynacyjne ds. Transplantacji "Poltransplant" | | | | |
| Centrum Systemów Informacyjnych Ochrony Zdrowia | | | | |
| Krajowe Biuro do Spraw Przeciwdziałania Narkomanii | | | | |
| Krajowe Centrum ds. AIDS | | | | |
| Lotnicze Pogotowie Ratunkowe | | | | |
| Narodowe Centrum Krwi | | | | |
| Centrala Narodowego Fundusz Zdrowia | | | | |
| Państwowa Agencja Rozwiązywania Problemów Alkoholowych | | | | |
| Centralny Zarząd Służby Więziennej | | | | |
| Komenda Główna Policji | | | | |
| Komenda Główna Państwowej Straży Pożarnej | | | | |
| Komenda Główna Straży Granicznej | | | | |
| Służba Ochrony Państwa | | | | |
| Urząd do Spraw Cudzoziemców | | | | |
| Inspektor Nadzoru Wewnętrznego | | | | |
| Centrum Personalizacji Dokumentów MSWiA | | | | |
| Centralne Laboratorium Kryminalistyczne Policji | | | | |
| Centrum Obsługi Projektów Europejskich MSWiA | | | | |
| Szef Obrony Cywilnej Kraju | | | | |

Źródło: Opracowanie własne

5.3. PODSUMOWANIE

Stosując wyżej opisane kryteria, nie znaleziono podmiotu, który spełniałby wszystkie z nich. Udało się natomiast wyodrębnić trzydzieści jeden podmiotów posiadających najwięcej zielonych ocen w trzech kategoriach, przy równoczesnym braku ocen czerwonych. Z punktu widzenia

zastosowanej metodologii, to te urzędy należy wskazać jako potencjalne instytucje zdadne do przeniesienia. Znacząco ograniczony zakres badania, nie pozwala jednak wykluczyć ostatecznie innych urzędów, które w mniejszym stopniu odpowiadają przyjętym kryteriom.

Na etapie weryfikacji podmiotów, poczyniono następujące wnioski:

- 1) Badane urzędy cechuje znaczny poziom wyspecjalizowania, a co za tym idzie, oparcia o pracę wyspecjalizowanych urzędników i współpracujących ekspertów. Znajduje to odzwierciedlenie w ocenach poszczególnych urzędów. Kryterium najsilniej limitującym okazała się być unikalne kadry, powiązane z obecną lokalizacją.
- 2) Z uwagi na centralny charakter i/lub pełnienie roli centrali urzędów o rozbudowanej strukturze, urzędy cechuje niewielkie pole do bezpośrednich kontaktów z klientami. Większość z badanych urzędów nie ma kontaktu z interesantami. Urzędy które obsługują klientów najczęściej przewidują możliwość przeprowadzania postępowań w sposób zdalny (za pośrednictwem poczty lub elektronicznie).
- 3) Stosunkowo niewiele, potencjalnie kilkanaście urzędów ma oparcie w unikalnej infrastrukturze. Kryterium to można rozważać tylko w odniesieniu do wyspecjalizowanych urzędów, działających w branżach związanych z technologiami i rolnictwem.

Lista urzędów o najwyższych ocenach:

- 1) Urząd Regulacji Energetyki
- 2) Centrum Projektów Polska Cyfrowa
- 3) Centralna Komisja Egzaminacyjna
- 4) Urząd Komunikacji Elektronicznej
- 5) Agencja Rezerw Materiałowych
- 6) Centrum Unijnych Projektów Transportowych.
- 7) Główny Urząd Nadzoru Budowlanego
- 8) Krajowy Zasób Nieruchomości
- 9) Polski Instytut Sztuki Filmowej
- 10) Urząd Zamówień Publicznych
- 11) Polska Agencja Rozwoju Przedsiębiorczości
- 12) Urząd Dozoru Technicznego
- 13) Biuro Państwowego Funduszu Rehabilitacji Osób Niepełnosprawnych;
- 14) Centrala Zakładu Ubezpieczeń Społecznych.
- 15) Główny Inspektorat Jakości Handlowej Artykułów Rolno-Spożywczych
- 16) Główny Inspektorat Ochrony Roślin i Nasiennictwa
- 17) Agencja Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa

- 18) Agencja Mienia Wojskowego
- 19) Centralny Ośrodek Sportu
- 20) Polska Agencja Antydopingowa
- 21) Generalna Dyrekcja Ochrony Środowiska
- 22) Państwowa Agencja Atomistyki
- 23) Biuro Nasiennictwa Leśnego
- 24) Państwowe Gospodarstwo Leśne Lasy Państwowe w Warszawie.
- 25) Główny Inspektor Farmaceutyczny
- 26) Centrum Systemów Informacyjnych Ochrony Zdrowia
- 27) Narodowe Centrum Krwi
- 28) Centrala Narodowego Fundusz Zdrowia
- 29) Komenda Główna Straży Granicznej
- 30) Centrum Personalizacji Dokumentów MSWiA
- 31) Szef Obrony Cywilnej Kraju

Dalszej analizie z punktu widzenia urzędów wymaga przede wszystkim stopień unikalności kadr oraz stopień powiązania z innymi częściami administracji. Możliwa jest sytuacja, w której (jak wskazują badania z Wielkiej Brytanii) przeniesienie urzędu będzie pozytywnym bodźcem do poprawy funkcjonowania urzędu i jego cyfryzacji. Dalsze badania wymagają także potencjału kadr w miejscach docelowych. Być może w niektórych obszarach inne miasta w Polsce są na tyle wyspecjalizowane, że będą w stanie wygenerować odpowiednią ilość kompetentnych kadr do pracy w urzędzie. Przykład udanej lokalizacji Narodowego Centrum w Nauki w Krakowie pokazał, że jest to możliwa polityka.

6. Kryteria wyboru miast docelowych dla urzędów

6.1. KRYTERIA DOBORU MIAST

Miejscami docelowymi dla przenoszonych urzędów powinny być miasta wybrane na podstawie określonych kryteriów, realizujących zarówno cele z punktu widzenia efektywności funkcjonowania administracji publicznej, jak i efektywności wykorzystania narzędzia rozwojowego jakim jest przeniesienie urzędu. Bez wyszczególnienia obiektywnych kryteriów związanych z prowadzeniem określonej polityki może dojść do subiektywnego wyboru miejsca docelowego instytucji, podatnego np. na lobbing, czy stronnictwo związaną np. z pochodzeniem decydenta. Prowadzi to z pewnością do nieefektywnego wyboru.

Wybór miejsca docelowego musi być spójny ze strukturą osadniczą kraju i odpowiadać na cele całego procesu. Na podstawie poprzedzającego rozdziału, można wyróżnić dwa najważniejsze cele delokalizacji:

- a) zwiększenie efektywności oraz zmniejszenie kosztów funkcjonowania urzędów,
- b) stymulowanie rozwoju ośrodka/miasta oraz równoważenie terytorialne państwa.

Cel związany z rozproszeniem zbyt dużej koncentracji Warszawy będzie realizowany przy każdej delokalizacji urzędów. Dowolna delokalizacja będzie wpływać na bezpieczeństwo funkcjonowania całego systemu administracyjnego, zwiększając jego odporność na wyjątkowe zdarzenia klimatyczne, terroryzm, czy lobbing.

Aby realizować cel pierwszy, konieczne jest zapewnienie potencjalnie niższych kosztów funkcjonowania urzędu (wynagrodzenia, budynki etc) oraz zapewnienie wykwalifikowanych kadr, które będą mogły zostać zatrudnione w urzędzie i realizować jego zadania. Z tego względu wskazane jest występowanie w docelowym ośrodku uczelni wyższej, będącej w stanie kształcić wysoko wykwalifikowane kadry w obszarze administracji, nauk politycznych, czy specjalistycznych związanych z charakterem określonego urzędu centralnego. Drugi warunek związany z niższymi kosztami ze względu na najwyższe ceny nieruchomości oraz wynagrodzenia w stolicy, spełniany będzie w każdym innym analizowanym mieście.

Drugi cel wymaga szerszego opisu i większej liczby kryteriów. Każdy z badanych ośrodków wykazuje się brakami rozwojowymi w stosunku do stolicy. Dlatego konieczne jest wprowadzenie warunków dodatkowych, które mają na celu stworzenie hierarchii, wedle której wytypowane zostaną miasta, które wymagają pilniejszych działań. Warunkiem koniecznym wydaje się pełnienie

przez ośrodek określonej funkcji w układzie osadniczym państwa. Wedle hierarchii opisanej w Koncepcji Przestrzennego Zagospodarowania Kraju, funkcje o charakterze krajowym powinny pełnić:

- a) miasta o podstawowym znaczeniu dla struktury osadniczej: Warszawa, Kraków, Gdańsk-Gdynia, Wrocław, Poznań, Katowice – Aglomeracja Górnośląska, Łódź, Szczecin, Bydgoszcz z Toruniem i Lublin;
- b) pozostałe ośrodki wojewódzkie pełniące szereg funkcji krajowych: Białystok, Gorzów Wielkopolski, Kielce, Olsztyn, Opole, Rzeszów, Zielona Góra;
- c) ośrodki o znaczeniu regionalnym połączone węzłami z główną siecią osadniczą: Częstochowa, Radom, Bielsko-Biała, Rybnik, Płock, Elbląg, Wałbrzych, Włocławek, Tarnów, Kalisz z Ostrowem Wlkp., Koszalin, Legnica, Grudziądz, Słupsk.

Dodatkowo do listy miast według delimitacji KPZK zostaną dodane Siedlce oraz zespół Łomży i Ostrołęki, które według celnej analizy Łukasza Zaborowskiego powinny być rozważane jako ośrodki regionalne⁷¹. Dodatkowo wśród miast Aglomeracji Górnośląskiej wykluczone zostaną miasta o liczbie ludności mniejszej niż 75 000 mieszkańców (tak jak najmniejsze analizowane miasto Siedlce). Przedstawione wyżej miasta odznaczają się cechą potencjału oddziaływania na poziomie krajowym. Lokowanie urzędów w mniejszych ośrodkach mogłoby oznaczać zbytne rozproszenie potencjału i nie być spójnie z polityką osadniczą państwa przedstawioną w najważniejszym dokumencie opisującym politykę przestrzenną.

Pozostałymi kryteriami wyboru dla miast docelowych powinny być cechy związane z wyzwaniem rozwojowym i różnicami rozwojowymi w stosunku do reszty miast. Inspiracją jest opracowanie P. Śleszyńskiego⁷², w którym dokonał delimitacji miast średnich tracących funkcje społeczno-gospodarcze. Wśród kryteriów analizy wymienił⁷³:

- a) zmianę rejestrowanej liczby ludności, która pokazuje atrakcyjność osiedleńczą danego miasta;
- b) prognozę liczby ludności GUS w 2035 r., która pokazuje długofalowe trendy migracyjne i związane z przyrostem naturalnym;
- c) zmianę liczby bezrobotnych, która obrazuje dynamikę zmian na rynku pracy;
- d) zmianę dochodów własnych w budżetach gmin, która pokazuje kondycję finansową ludności, przedsiębiorstw etc.;

⁷¹ Ł. Zaborowski, Sieć ośrodków regionalnych w Koncepcji Przestrzennego Zagospodarowania Kraju 2030. Próba uporządkowania według czynników wielkości i odległości, Przegląd Geograficzny 2014, 86, 4, s. 591-619

⁷² Śleszyński P., Delimitacja miast średnich tracących funkcje społeczno-gospodarcze, Warszawa 2016

⁷³ Ibidem, str. 6-7

- e) zmianę liczby udzielonych noclegów, która obrazuje atrakcyjność turystyczną, aktywność biznesową oraz związaną z wydarzeniami;
- f) zmianę liczby zarejestrowanych podmiotów gospodarczych;
- g) zmianę liczby siedzib największych spółek, która obrazuje umiejscowienie istotnych funkcji decyzyjno-kontrolnych.

Obok wymienionych cech powinny zostać także umieszczone cechy związane z potencjałem miasta do stworzenia silnej kadry urzędu centralnego. Oprócz samego występowania uczelni wyższej, uwzględnić należy także wykształcenie ludności w regionie, który może być źródłem kadr dla nowopowstałego urzędu. Kolejnym ciekawym kryterium ocennym wydaje się brak już funkcjonujących urzędów centralnych. Większe rozproszenie urzędów zapewnia większą spójność przestrzenną państwa.

6.2. ANALIZA WYBRANYCH MIAST WZGLĘDEM PRZYJĘTYCH KRYTERIÓW

Do analizy miast zastosowaliśmy analizę wielokryterialną, składającą się z 9 czynników. Kryteria odnoszą się do optymalnego wyboru miast docelowych dla delokalizacji z punktu widzenia efektywności funkcjonowania urzędu (2 czynniki) oraz z perspektywy równoważenia rozwoju kraju (7 czynników). Na początku analizy wyeliminowałem miasta, w których nie funkcjonują uczelnie wyższe⁷⁴. Wyeliminowane zostały: Bytom, Jaworzno, Mysłowice, Ruda Śląska, Rybnik oraz Tychy. Reszta miast jest analizowana według kryteriów.

- a) Zmiana rejestrowanej liczby ludności w latach 2005-2017. Kryterium zostaje spełnione, gdy względna utrata liczby mieszkańców jest wyższa, niż przeciętna dla badanych miast.
- b) Prognoza liczby ludności w 2050 roku. Spełnienie kryterium, gdy prognozowany spadek liczby ludności jest większy, niż przeciętne dla porównywanych miast.
- c) Stopa bezrobocia w 2018 r. Kryterium jest spełnione, gdy bezrobocie jest wyższe niż przeciętne bezrobocie dla całej Polski (5,8%).
- d) Zmiana dochodów własnych gminy w latach 2005-2017. Kryterium zostaje spełnione, gdy miasto nie podwoiło wskaźnika.
- e) Zmiana liczby udzielonych noclegów w latach 2005-2017. Miasto spełnia kryterium, gdy liczba udzielonych noclegów nie uległa podwojeniu.

⁷⁴ Opracowanie własne na podstawie danych z portalu studentnews.pl oraz stron internetowych miast i uczelni wyższych

- f) Produkt krajowy brutto na 1 mieszkańca według regionów w 2016 r. Kryterium jest spełnione, gdy PKB regionu jest niższe od przeciętnego dla Polski (100%).
- g) Ilość urzędów centralnych wedle przyjętej w opracowaniu definicji. Kryterium jest spełnione, gdy w mieście nie funkcjonuje żaden urząd centralny.
- h) Absolwenci szkół wyższych na 10 000 mieszkańców w regionie. Miasto spełnia kryterium, gdy liczba absolwentów jest wyższa niż przeciętna dla Polski (101 absolwentów na 10 000 mieszkańców)

Tabela 3. Analiza porównawcza wybranych miast

| MIASTO | Stosunek liczby ludności: 2017/2002 | Liczba ludności 2050/2015 | Stopa bezrobocia w 2018 r. | Zmiana dochodów własnych 2005-2017 | Zmiana liczby udzielonych noclegów | PKB na 1 mieszkańca według region. w w 2016 r. (Polska-100%) | Ilość urzędów centralnych | Absolwenci szkół wyższych na 10k w regionie | Liczba spełnionych kryteriów |
|--------------------|-------------------------------------|---------------------------|----------------------------|------------------------------------|------------------------------------|--|---------------------------|---|------------------------------|
| Wrocław | 0,92275 | 0,7101656 | 10,4 | 1,9211 | 1,81 | 81,6% | 0 | 82 | 7 |
| Płock | 0,94212 | 0,7358802 | 6,8 | 1,8119 | 2,23 | 85,3% | 0 | 131 | 6 |
| Radom | 0,93664 | 0,7231830 | 12,1 | 2,1382 | 1,93 | 85,3% | 1 | 131 | 6 |
| Tarnów | 0,91708 | 0,6559602 | 5,2 | 2,5062 | 1,80 | 90,6% | 0 | 158 | 6 |
| Częstochowa | 0,89442 | 0,6738180 | 3,7 | 1,9153 | 1,65 | 103,6% | 0 | 84 | 5 |
| Elbląg | 0,94437 | 0,7302447 | 8,1 | 1,7963 | 2,00 | 71,3% | 0 | 67 | 5 |
| Legnica | 0,93853 | 0,7394142 | 5,0 | 1,9250 | 3,20 | 110,8% | 0 | 120 | 5 |
| Łomża-Ostrołęka | 0,97628 | 0,7226037 | 8,8 | 2,4891 | 1,49 | 85,3% | 0 | 84 | 5 |
| Stupsk | 0,91901 | 0,7018558 | 3,5 | 1,8404 | 3,03 | 96,9% | 1 | 113 | 5 |
| Sosnowiec | 0,88111 | 0,6353825 | 6,3 | 1,8921 | 2,58 | 103,6% | 0 | 84 | 5 |
| Wałbrzych | 0,87587 | 0,6425040 | 5,8 | 1,9914 | 3,16 | 110,8% | 0 | 120 | 5 |
| Dąbrowa Górnicza | 0,91854 | 0,7000024 | 5,0 | 1,8003 | 9,69 | 103,6% | 0 | 84 | 4 |
| Gliwice | 0,89489 | 0,7384589 | 3,1 | 1,9664 | 4,84 | 103,6% | 0 | 84 | 4 |
| Gorzów Wlkp | 0,99060 | 0,8161208 | 2,6 | 1,9611 | 1,05 | 83,9% | 0 | 39 | 4 |
| Grudziądz | 0,95449 | 0,7494652 | 9,2 | 2,2756 | 2,04 | 81,6% | 0 | 82 | 4 |
| Kielce | 0,92915 | 0,6989091 | 5,4 | 2,3351 | 2,11 | 71,5% | 0 | 69 | 4 |
| Koszalin | 0,99253 | 0,8162552 | 5,0 | 1,8215 | 1,50 | 83,8% | 0 | 70 | 4 |
| Zabrze | 0,89576 | 0,6761309 | 5,7 | 1,6996 | 3,99 | 103,6% | 0 | 84 | 4 |
| Białystok | 1,01930 | 0,8861944 | 6,2 | 2,3488 | 2,11 | 70,8% | 0 | 84 | 3 |
| Chorzów | 0,93565 | 0,8794251 | 4,5 | 2,0620 | 1,63 | 103,6% | 0 | 84 | 3 |
| Kalisz-Ostrów Wlkp | 0,95166 | 0,9431352 | 2,7 | 2,0333 | 0,96 | 109,1% | 0 | 105 | 3 |
| Katowice | 0,91145 | 0,6946514 | 1,6 | 1,9789 | 4,29 | 103,6% | 1 | 84 | 3 |
| Łódź | 0,87937 | 0,6935343 | 5,5 | 2,1749 | 3,27 | 93,3% | 3 | 85 | 3 |
| Olsztyn | 1,00350 | 0,8549072 | 3,4 | 2,2205 | 1,60 | 71,3% | 0 | 67 | 3 |
| Poznań | 0,93332 | 0,7419800 | 1,2 | 2,0123 | 2,50 | 109,1% | 1 | 105 | 3 |
| Siedlce | 1,01261 | 0,8594694 | 5,0 | 2,0348 | 4,67 | 85,3% | 0 | 131 | 3 |
| Szczecin | 0,97294 | 0,8384798 | 2,5 | 2,4008 | 1,97 | 83,8% | 0 | 70 | 3 |
| Wrocław | 0,99912 | 0,9165334 | 1,8 | 1,8221 | 2,37 | 110,8% | 0 | 120 | 3 |
| Zielona Góra | 1,18128 | 0,9003915 | 3,4 | 2,8956 | 1,03 | 83,9% | 0 | 39 | 3 |
| Bydgoszcz-Toruń | 0,95207 | 0,7548141 | 4,2 | 2,3217 | 3,13 | 81,6% | 0 | 82 | 2 |
| Gdańsk-Gdynia | 0,99349 | 0,8730420 | 2,5 | 2,0890 | 2,39 | 96,9% | 1 | 113 | 2 |
| Kraków | 1,01294 | 0,9355362 | 2,4 | 2,5993 | 3,30 | 90,6% | 3 | 158 | 2 |
| Opole | 0,99071 | 0,7615365 | | 2,2335 | 2,78 | 79,6% | 0 | 78 | 2 |
| Rzeszów | 1,18694 | 1,0118743 | 5,2 | 2,7333 | 2,10 | 70,4% | 0 | 78 | 2 |
| Bielsko-Biała | 0,96441 | 0,7749657 | 1,9 | 2,0412 | 1,81 | 103,6% | 1 | 84 | 1 |
| Lublin | 0,94836 | 0,7787233 | 5,5 | 2,4053 | 2,19 | 68,9% | 1 | 100 | 1 |

Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych GUS

Miastem, które spełnia największą liczbę przyjętych kryterium (7) jest Włocławek. O jedno mniej spełniają trzy miasta: Płock, Radom oraz Tarnów. Pięć kryteriów spełniają: Częstochowa, Elbląg, Legnica, Łomża-Ostrołęka, Słupsk, Sosnowiec oraz Wałbrzych. To te miasta wedle analizy powinny być brane pod uwagę jako docelowe miejsca dla urzędów centralnych. Dalszych badań wymagają nieujęte w porównaniu:

- a) specjalizacje wymienionych miast i potencjał do tworzenia sieci współzależności (klastrów) z nowo powstałymi urzędami;
- b) posiadanie unikalnych kadry, spójnych ze specjalizacją przenoszonego urzędu;
- c) występowanie infrastruktury technicznej potrzebnej do funkcjonowania nowego podmiotu;
- d) kierunki strategii rozwoju lokalnego oraz regionalnego ośrodka, aby urząd wzmacniał priorytetowe cele.

7. Lokalizacja urzędów centralnych w wybranych państwach

7.1. WPROWADZENIE

Inspiracją do wprowadzania zmian w obszarze lokalizacji urzędów centralnych powinny być doświadczenia innych państw. Do analizy wybraliśmy cztery kraje. Czechy, ponieważ tak samo jak Polską są krajem postsowieckim. Podobnie jak Warszawa, Praga jako stolica państwa zajmuje dominującą pozycję w układzie osadniczym oraz w ostatnich latach Czesi tworzyli nowe urzędy centralne w innych miastach niż stolica (patrz Brno). Estonia to kolejny kraj postsowiecki z silną stolicą, w którym ważna współczesna dyskusja dotyczy rozpraszania miejsc pracy z Tallina i bezpieczeństwa administracji publicznej. Niemcy zaś, to kraj z porównywalną do Polski, policentryczną strukturą osadniczą⁷⁵ i dużym rozproszeniem urzędów centralnych. Ostatni kraj - Wielka Brytania, to jeden z liderów efektywności administracji publicznej, w którym dyskusje, badania oraz realne działania dotyczące rozpraszania administracji toczą się od przynajmniej 40 lat. Wielka Brytania jest też krajem, który z wielką starannością prowadzi analizę polityk publicznych. Z powodu innych uwarunkowań, żadne z tych państw według nas nie powinno się stać docelowym dla polskich urzędów centralnych. Chcemy traktować je jako inspiracje do znajdowania własnych wzorców i nie powielania błędów poprzedników.

⁷⁵ Por. Śleszyński P., Polska średnich miast. Założenia i koncepcja deglomeracji w Polsce, Klub Jagielloński, Warszawa 2018

7.2. CZECHY

Republika Czeska jest państwem unitarnym. Od roku 2000 obowiązuje dwustopniowy podział administracyjny: na 14 krajów (w tym jedno miasto wydzielone – Praga) i gminy. Na potrzeby statystyczne stosuje się podział na 8 regionów o statusie NUTS 2. Ramy polityki regionalnej określa Strategia Rozwoju Regionalnego 2014-2020 z 2013 roku.⁷⁶ Hierarchię osadniczą państwa tworzą trzy poziomy: metropolie (*Metropolitní oblasti*), metropolie osadnicze (*Sídelní aglomerace*) oraz najmniejsze centra regionalne (*Regionální centra*).

Jako obszary metropolitalne (*Metropolitní oblasti*) zdefiniowane w są obszary powyżej 300 tysięcy mieszkańców. Zaliczają się do nich metropolie skoncentrowane wokół największych miast: Pragi, Brna, Ostrawy, Pilzna, oraz obszary policentryczne: Ujście nad Łabą-Chomutov i Hradec Králové-Pardubice. W momencie sporządzania strategii obszary metropolitalne odpowiadały za ponad 55% czeskiego PKB i skupiały ponad 45% populacji. Sam stołeczny obszar metropolitalny skupia ponad 19% populacji kraju⁷⁷.

Tabela 4. Populacja obszarów metropolitalnych Republiki Czeskiej (2014)

| Obszary metropolitalne | Populacja |
|----------------------------------|-----------|
| Obszar metropolitalny Pragi | 2 046 495 |
| Aglomeracja ostrawska | 966 866 |
| Obszar metropolitalny Brna | 617 270 |
| Aglomeracja Ołomuńska | 451 886 |
| Aglomeracja hradecko-pardubicka | 335 118 |
| Pilzneński obszar metropolitalny | 309 395 |

Źródło: Plany rozwoju obszarów metropolitalnych Ministerstwa Rozwoju Regionalnego Republiki

Średnie ośrodki, określone jako metropolie osadnicze (*Sídelní aglomerace*), skupiają powyżej 100 tysięcy mieszkańców. W oparciu o obecną strategię rozwoju regionalnego stworzono zintegrowane plany rozwoju (*IPRÚ*)⁷⁸ dla następujących średnich ośrodków: Czeskie Budziejowice, Iglawa (*Jihlava*), Karłowe Wary, Liberec – Jabłoniec (*Liberec-Jablonec nad Nisou*), Mladá Boleslav,

⁷⁶ *Strategie regionálního rozvoje ČR 2014-2020*

⁷⁷ *Ibidem*

⁷⁸ Dokumenty IPRU, <https://www.databaze-strategie.cz/cz/oblastni-dokumenty/iti-ipru-clld?typ=IPRU>

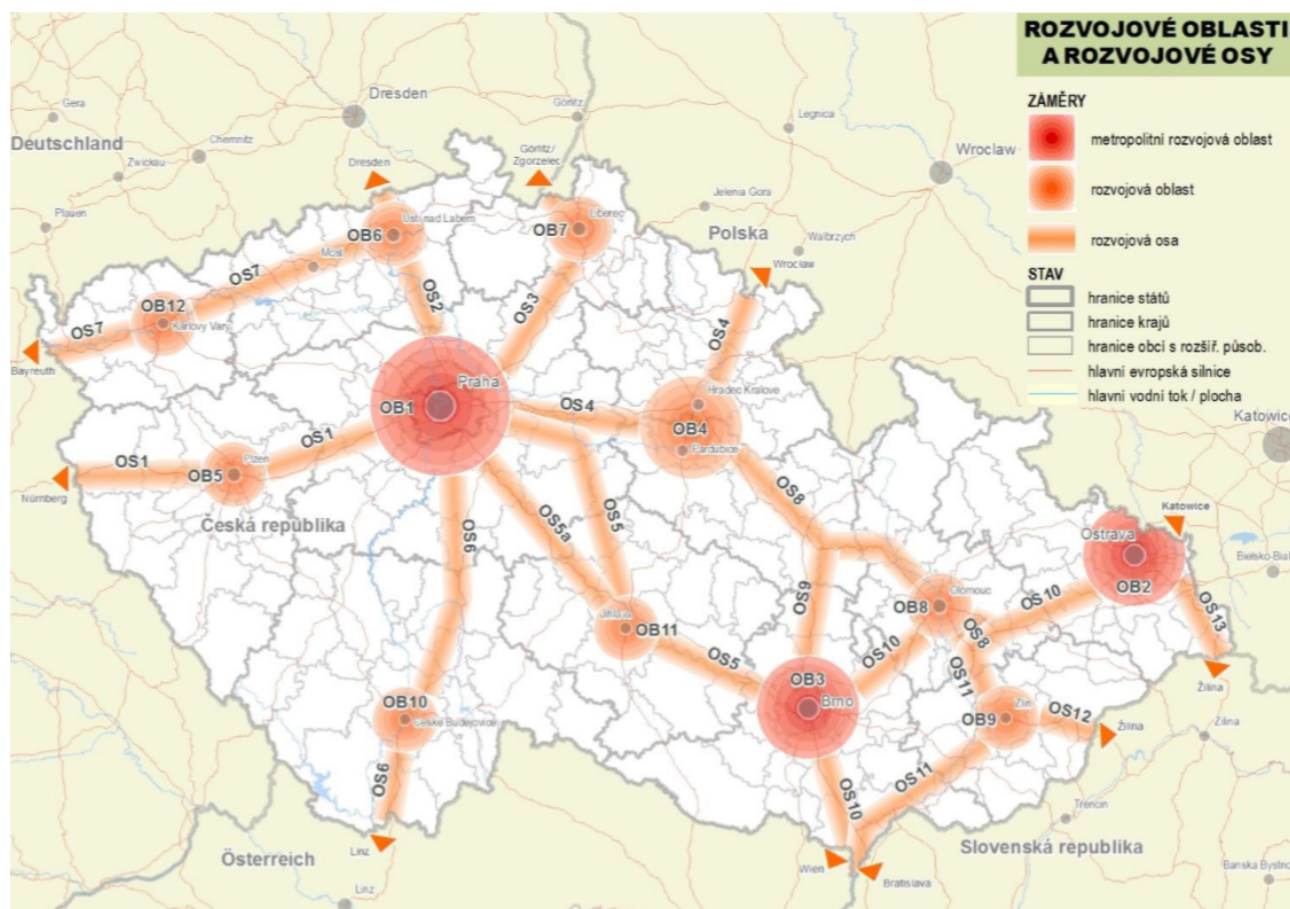
Zlin⁷⁹. Suma populacji pięciu metropolii osadniczych stanowi około 7% ludności całych Czech. Mniejsze od nich są centra regionalne – (*Regionální centra*) o populacji powyżej 25 tysięcy. Dokumenty rządowe nie zawierają listy tych ostatnich.

Tabela 5. Populacja metropolii osadniczych Republiki Czeskiej (2014)

| Metropolie osadnicze | Populacja |
|----------------------|-----------|
| Czeskie Budziejowice | 156 207 |
| Liberec – Jablonec | 176 400 |
| Karlowe Wary | 114 064 |
| Zlin | 106 514 |
| Igława | 99 768 |
| Mladá Boleslav | 57 955 |

Źródło: Plany rozwoju metropolii osadniczych Ministerstwa Rozwoju Regionalnego Republiki Czech

Rysunek 5. Mapa rozwoju ośrodków metropolitalnych w Czechach w 2015 r.



Źródło: POLITIKA ÚZEMNÍHO ROZVOJE ČESKÉ REPUBLIKY, ve znění Aktualizace č. I

⁷⁹ Integrované plány rozvoje území (IPRÚ) Ministerstvo pro místní rozvoj ČR, Praha 2016

Lokalizacja instytucji centralnych

Centralne urzędy administracyjne Republiki Czeskiej obejmują ministerstwa wchodzące w skład rządu oraz tzw. „pozostałe urzędy centralne”⁸⁰. Wszystkie z czternastu ministerstw mieszczą się w Pradze.

Tabela 6. Urzędy centralne Republiki Czeskiej

| Nazwa Urzędu | Siedziba |
|---|----------|
| Kancelaria rządu Republiki Czeskiej | Praga |
| Narodowy urząd bezpieczeństwa | Praga |
| Czeski urząd telekomunikacyjny | Praga |
| Urząd ochrony danych osobowych | Praga |
| Urząd ds. własności przemysłowej | Praga |
| Czeski urząd statystyczny | Praga |
| Czeski urząd geodezji i katastru | Praga |
| Czeski urząd górniczy | Praga |
| Urząd regulacji energetyki | Igława |
| Urząd ochrony konkurencji | Brno |
| Urząd nadzoru nad działalnością partii politycznych i ruchów politycznych | Brno |
| Rada ds. radia i telewizji | Praga |
| Urząd dostępu do infrastruktury transportowej | Praga |
| Agencja państwowych rezerw materiałowych | Praga |
| Państwowy urząd ds. bezpieczeństwa Jądrowego | Praga |
| Krajowe biuro bezpieczeństwa cybernetycznego i informacyjnego | Brno |

Źródło: Ustawa budżetowa Republiki Czeskiej na rok 2019⁸¹

⁸⁰ Źródło: Ustawa o utworzeniu ministerstw i innych organów centralnych, *Zákon České národní rady ze dne 8. ledna 1969 č. 2/1969 Sb., o zřízení ministerstev a jiných ústředních orgánů státní správy České republiky – v platném znění.*

⁸¹ W oparciu o ustawę budżetową Republiki Czeskiej na rok 2019
<https://www.mfcr.cz/cs/legislativa/legislativni-dokumenty/2019/zakon-c-336-2018-sb-33868>

Z powyższego zestawienia wynika, że 4 z 16, czyli 25% urzędów centralnych (nie wliczając ministerstw) ma siedzibę poza stolicą. W trzech przypadkach jest to Brno, a w jednym Iława. Należy także podkreślić, że wszystkie czeskie urzędy centralne mające siedzibę poza Pragą, utrzymują również stałe biura w stolicy, co pozwala na utrzymywanie kontaktów z najważniejszymi instytucjami w państwie.

Ponad to, w Brnie mieszczą się najważniejsze instytucje czeskiego wymiaru sprawiedliwości:

- Sąd Najwyższy (*Nejvyšší soud*),
- Sąd Konstytucyjny (*Ústavní soud*),
- Najwyższy Sąd Administracyjny (*Nejvyšší správní soud*),
- Prokuratura Generalna (*Nejvyšší státní zastupitelství*),
- Rzecznik praw obywatelskich (*Veřejný ochránce práv*).

Status Brna jako siedziby sądów najwyższego szczebla jest w dużej mierze uwarunkowany historycznie. Miejscowy wydział prawa sięga historią okresu monarchii austro-węgierskiej⁸² a w roku 1919 utworzony został tu Sąd Najwyższy Czechosłowacji⁸³. W ślad za nim utworzono w Brnie Sąd Konstytucyjny⁸⁴ i biuro Prokuratora Generalnego.⁸⁵ W czasach komunistycznych najwyższa władza sądownicza mieściła się w Pradze i częściowo w Bratysławie, jednak po podziale Czechosłowacji Sąd Najwyższy i Sąd Konstytucyjny⁸⁶ powróciły do Brna. Następnie dołączyły do nich nowo utworzone instytucje: kancelaria Rzecznika Praw Obywatelskich (1999)⁸⁷ i Najwyższy Sąd Administracyjny (2003)⁸⁸.

Lokalizacja centralnych urzędów administracyjnych poza Pragą nie ma podobnej tradycji jak w przypadku organów wymiaru sprawiedliwości. Mimo to, gdy podczas transformacji ustrojowej tworzono Urząd Ochrony Konkurencji, na jego siedzibę wybrano właśnie Brno. Umieszczenie

⁸² <https://www.law.muni.cz/content/en/o-fakulte/>

⁸³ http://www.nsoud.cz/Judikatura/ns_web.nsf/Edit/TheSupremeCourt~GeneralInformation?Open&area=The%20Supreme%20Court&grp=General%20Information&lng=EN

⁸⁴ <https://www.usoud.cz/en/history/>

⁸⁵ <http://www.nsz.cz/index.php/cs/o-statnim-zastupitelstvi/vznik-a-historie>

⁸⁶ http://www.nsoud.cz/Judikatura/ns_web.nsf/Edit/TheSupremeCourt~GeneralInformation?Open&area=The%20Supreme%20Court&grp=General%20Information&lng=EN

⁸⁷ <https://www.ochrance.cz/en/history-of-the-institution-of-ombudsman/history-of-czech-ombudsman/>

⁸⁸ <http://www.nssoud.cz/Historie/art/4?menu=174>

instytucji poza stolicą miało na celu podkreślenie jej niezależność⁸⁹. Jedynym urzędem centralnym poza Pragą i Brnem jest Urząd Regulacji Energetyki (Energetický regulační úřad, ERÚ) z siedzibą w Jhlawie. Lokalizacja urzędu była krytykowana przez jego dyrektora w latach 2011-2017 Alenę Vitáskovą. Zwracała ona uwagę na brak w mieście publicznych uczelni wyższych i zbyt dużą odległość od Pragi. W zamian Vitáskova proponowała przeniesienie siedziby do Ostrawy, jako głównego ośrodka górnictwa i energetyki, dysponującego lepszym połączeniem kolejowym⁹⁰.

W roku 2017 utworzono w Brnie dwie nowe jednostki o statusie urzędu centralnego: Urząd nadzoru nad działalnością partii politycznych i ruchów politycznych (*Úřad pro dohled nad hospodařením politických stran a politických hnutí*) oraz Narodowe centrum bezpieczeństwa cybernetycznego i informacyjnego (*Národní úřad pro kybernetickou a informační bezpečnost, NÚKIB*). Wobec pierwszego z nich, rządowy projekt ustawy⁹¹ zakładał wybór Pragi jako siedziby, jednak w toku prac parlamentarnych pojawiły się głosy na rzecz innych lokalizacji, w tym Opawy i Ostrawy. Ostatecznie posłowie zdecydowali się umieścić urząd w Brnie⁹². W przypadku *NÚKIB* wybór Brna należał do rządu⁹³ i był podyktowany funkcjonowaniem w tym mieście Narodowego Centrum Bezpieczeństwa Cybernetycznego (*Národní centrum kybernetické bezpečnosti, NCKB*) – jednostki należącej do Narodowego Centrum Bezpieczeństwa (*Národní bezpečnostní úřad, NBÚ*), która po wydzieleniu miała posłużyć za podstawę budowania nowego urzędu. Trzy lata wcześniej, gdy w Brnie tworzone *NCKB*, ówczesny dyrektor zwierzchniego *NBÚ* Dušan Navrátil uzasadniał wybór siedziby wskazując na potencjał miasta związany z obecnością licznych firm z branży cyberbezpieczeństwa i uczelni kształcących studentów na kierunkach informatycznych.⁹⁴

Dzięki dostępowi do specjalistów na lokalnym rynku pracy, najpierw *NCKB*, a później *NÚKIB* były w stanie realizować organiczny rozwój, zwiększając liczbę pracowników w Brnie z 35⁹⁵ do 118

⁸⁹ <https://www.uohs.cz/cs/o-uradu/historie-uradu.html>

⁹⁰ <https://zpravy.aktualne.cz/ekonomika/ceska-ekonomika/vitaskova-chce-presunout-sidlo-eru-z-jihlavy-do-ostravy/r~58a3879063bc11e3aa2e0025900fea04/?redirected=1551125262>

⁹¹ Sněmovní tisk 569/0, Část č. 1/6, Novela z. o sdruž. v pol. stranách a v pol. Hnutích

⁹² <http://institutvkv.cz/clanky/hana-lipovska-udhpsph.html>

⁹³ Sněmovní tisk 984/0, Část č. 1/10 Novela z. o kybernetické bezpečnosti – EU
<http://www.psp.cz/sqw/text/tiskt.sqw?O=7&CT=984&CTI=0>

⁹⁴ <https://www.kr-jihomoravsky.cz/Default.aspx?!ID=201160&TypID=2>

⁹⁵ *Ibidem*

w momencie wydzielenia z Narodowego Centrum Bezpieczeństwa. Dyrektor *NÚKIB* w wypowiedziach prasowych zapowiadał osiągnięcie poziomu 400 pracowników do roku 2023⁹⁶. Równoległe z powstaniem *NÚKIB* utworzono w Brnie Narodowe Centrum Kompetencji w dziedzinie cyberbezpieczeństwa - instytucję badawczą łączącą Brneńskie uczelnie i przedsiębiorstwa, finansowaną przez Agencję Republiki Czeskiej ds. Technologii.⁹⁷ Realizując swoje zadania *NÚKIB* regularnie współpracuje z lokalnymi ośrodkami naukowymi i środowiskiem specjalistów cyberbezpieczeństwa. Za przykład mogą posłużyć coroczne międzynarodowe ćwiczenia *Cyber Czech*⁹⁸ organizowane na poligonie cybernetycznym Uniwersytetu Masaryka w Brnie, coroczna konferencja *Cybercon*⁹⁹, oraz seminaria na temat prawnych aspektów cyberbezpieczeństwa.¹⁰⁰

Podsumowując, Republika Czeska prowadzi politykę częściowej decentralizacji terytorialnej urzędów centralnych. Doświadczenia instytucji mieszczących się poza stolicą wskazują na konieczność wcześniejszej zasobów dostępnych w tych miejscowościach i zapewnienia zaplecza lokalowego do utrzymywania kontaktów z instytucjami w stolicy. Przykład *NÚKIB* wskazuje, że odpowiednio zaplanowana lokalizacja urzędu pozwala na wykorzystanie lokalnych przewag i rozwój istniejących klastrów nowoczesnych technologii. Lokalizacja urzędów stała się bodźcem do rozwoju specjalizacji miasta, równoważąc dominującą rolę Pragi w strukturze osadniczej państwa.

7.3. ESTONIA

Republika Estonii jest państwem jednolitym¹⁰¹. Od 2017 roku obowiązuje dwustopniowy podział terytorialny na 15 powiatów (*maakonnad*) i 79 gmin: 15 miast (*linnad*) oraz 64 gmin wiejskich (*vallad*). Niezależnie od granic jednostek samorządu terytorialnego, w Estonii wyróżnia się 47 miast – jednostek sieci osadniczej,¹⁰² w których łącznie mieszka 68% populacji.¹⁰³

⁹⁷ <https://www.muni.cz/en/research/projects/43686>

⁹⁸ <https://nukib.cz/cs/informacni-servis/aktuality/1294-cyber-czech-2018/>

⁹⁹ <https://www.govcert.cz/cs/informacni-servis/akce-udalosti/2643-cybercon-brno-2018/>

¹⁰⁰ <https://www.govcert.cz/cs/informacni-servis/akce-udalosti/2499-seminar-k-zakonu-o-kyberneticke-bezpecnosti-2/>

¹⁰¹ Konstytucja Republiki Estońskiej http://libr.sejm.gov.pl/tek01/txt/konst/estonia2011.html#_ftn2

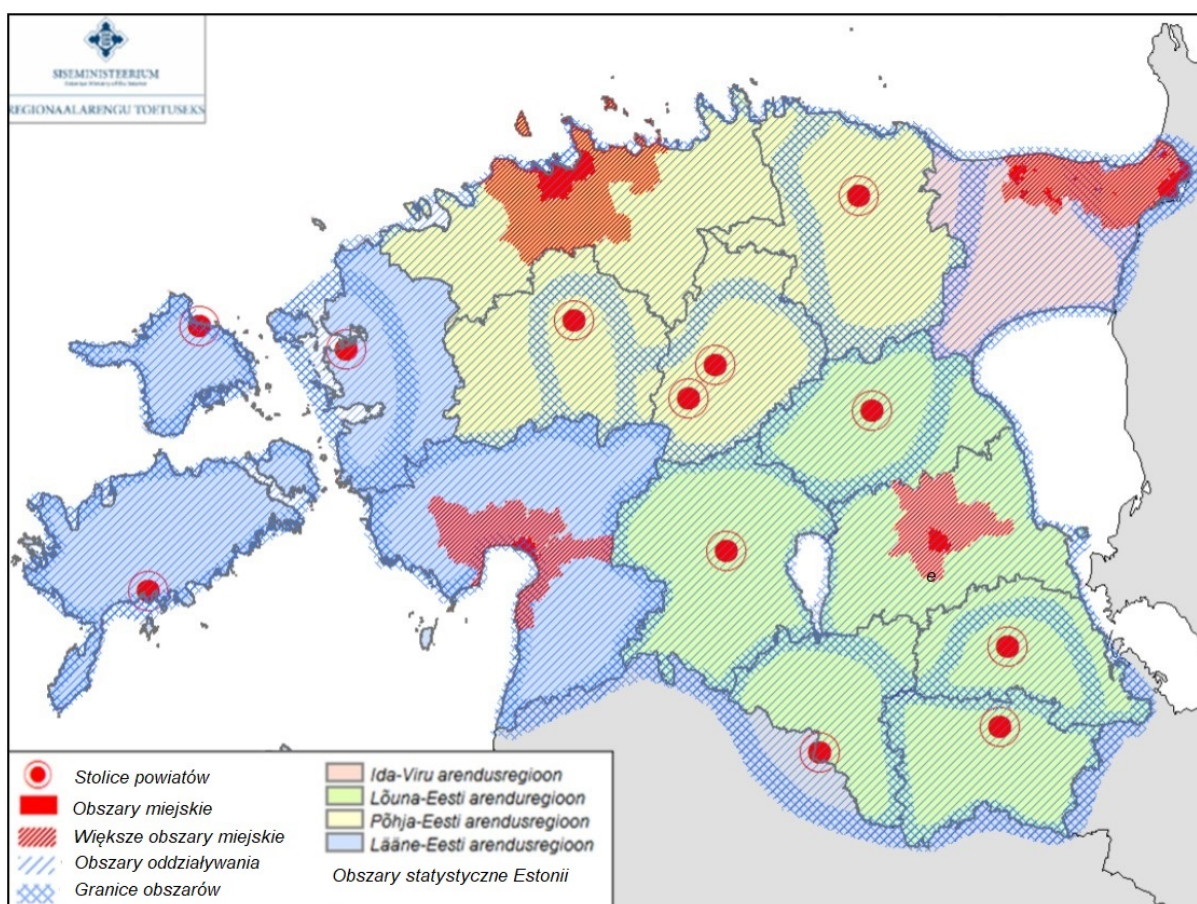
¹⁰² Rahandusministeerium, Kohalikud omavalitsused

<https://www.rahandusministeerium.ee/et/kov>

¹⁰³ Dane Estońskiego Urzędu Statystycznego za rok 2017 za: <http://andmebaas.stat.ee>

Estońska Strategia Rozwoju Regionalnego 2014-2020 (*Eesti regionaalarengu strateegia 2014-2020*), czyli główny dokument strategiczny estońskiej polityki regionalnej, posługuje się ponadto pojęciem obszarów miejskich (*linnapiirkond*) obejmujących miasta wraz z ich przedmieściami. Większymi obszarami miejskimi (*suurem linnapiirkond*) strategia nazywa obszary miejskie skupiające minimum 50 tys. mieszkańców. Są to: Tallinn, Tartu, Narwa (*Narva*) i Parnawa (*Pärnu*). Powyższe cztery miasta, nie wliczając gmin podmiejskich, skupiają 46% populacji całego kraju.¹⁰⁴ Największe miasto i stolica Estonii – Tallinn, liczy ponad 420 tys. mieszkańców, co stanowi ok. 1/3 populacji kraju.

Rysunek 6. Mapa oddziaływania obszarów miejskich w Republice Estonii



Źródło: Estońska Strategia Rozwoju Regionalnego 2014-2020

Lokalizacja urzędów centralnych

Portal rządu Estonii¹⁰⁵ wymienia 41 instytucji administracji centralnej. 12 z nich należy do

¹⁰⁴ <http://pub.stat.ee/px-web.2001/Dialog/varval.asp?ma=PO0241&lang=1>

¹⁰⁵ www.eesti.ee

rządu (11 ministerstw i kancelaria rady ministrów). Wszystkie ministerstwa, oprócz Ministerstwa Edukacji i Nauki mają siedzibę w Tallinnie.

Tabela 7. Instytucje wchodzące w skład Rządu Republiki Estonii

| Nazwa Urzędu | Siedziba |
|---------------------------------------|----------|
| Kancelaria Rządu | Tallinn |
| Ministerstwo Edukacji i Nauki | Tartu |
| Ministerstwo Sprawiedliwości | Tallinn |
| Ministerstwo Obrony | Tallinn |
| Ministerstwo Środowiska | Tallinn |
| Ministerstwo Kultury | Tallinn |
| Ministerstwo Gospodarki i Komunikacji | Tallinn |
| Ministerstwo Obszarów Wiejskich | Tallinn |
| Ministerstwo Finansów | Tallinn |
| Ministerstwo Spraw Wewnętrznych | Tallinn |
| Ministerstwo Polityki Społecznej | Tallinn |
| Ministerstwo Spraw Zagranicznych | Tallinn |

Źródło: <https://www.eesti.ee> i Konstytucja Republiki Estonii

Tabela 8. Urzędy centralne w Republice Estonii

| | |
|---------------------------------------|---------|
| Estońska Służba Bezpieczeństwa | Tallinn |
| Agencja Zasobów Obrony | Tallinn |
| Rada ds. Środowiska | Tallinn |
| Estoński Urząd Konkurencji | Tallinn |
| Estoński Urząd Lotnictwa Cywilnego | Tallinn |
| Urząd Ziemi | Tallinn |
| Estoński Zarząd Dróg | Tallinn |
| Estoński Urząd Podatków i Cel | Tallinn |
| Rada Dziedzictwa Narodowego | Tallinn |
| Estoński Urząd Patentowy | Tallinn |
| Urząd ds. Policji i Straży Granicznej | Tallinn |
| Rada Rolnictwa | Saku |
| Agencja Rejestrów i Informacji Rolnej | Tartu |

| | |
|--|---------|
| Estońska Rada Ratunkowa | Tallinn |
| Państwowa Agencja Medyczna | Tartu |
| Estońska Agencja Systemów Informatycznych | Tallinn |
| Rada Ubezpieczeń Społecznych | Tallinn |
| Urząd Statystyczny | Tallinn |
| Urząd Ochrony Konsumentów i Nadzoru Technicznego | Tallinn |
| Rada ds.. Zdrowia | Tallinn |
| Estońska Agencja Morska | Tallinn |
| Rada Weterynaryjno - Spożywcza | Tallinn |
| Estońska Agencja Wywiadu Zewnętrzny | Tallinn |
| Centrum Ratunkowe | Tallinn |
| Archiwum Narodowe | Tallinn |
| Inspekcja Ochrony Danych Osobowych | Tallinn |
| Inspekcja Językowa | Tallinn |
| Inspekcja ds. Środowiska | Tallinn |
| Inspekcja Pracy | Tallinn |

Źródło: www.eesti.ee

Spośród pozostałych 29 organów centralnych, 26 (90%) ma siedzibę w Tallinnie, 2 (7%) w Tartu a jedna instytucja (3%) mieści się w Saku. Należy przy tym zwrócić uwagę, że Saku jest miejscowością położoną 16 kilometrów od Tallinna i wchodzi w skład stołecznego obszaru funkcjonalnego.

Silną koncentracja administracji centralnej w Estonii należy przypisać brakowi infrastruktury niezbędnej do utrzymania dużych urzędów poza Tallinnem w momencie odzyskania niepodległości w roku 1991. Drugi największy ośrodek miejski i siedziba najstarszego uniwersytetu w kraju, Tartu, miała w okresie okupacji sowieckiej status „miasta zamkniętego” ze względu na obecność wojskowej bazy lotniczej¹⁰⁶, natomiast trzecie największe miasto, Narwa, jest w zdecydowanej większości zamieszkane przez ludność narodowości rosyjskiej, wśród której panuje słabsza znajomość języka estońskiego¹⁰⁷. Od końca lat 90' widoczne są jednak tendencje do rozproszenia

¹⁰⁶ <https://www.baltictimes.com/news/articles/560/>

¹⁰⁷ A. Włodarska-Frykowska, 2016, Ethnic Russian Minority in Estonia, *International Studies. Interdisciplinary Political and Cultural Journal*, 18(2), 153-164, Łódź 2006

administracji centralnej w celu kształtowania równomiernego rozwoju terytorialnego¹⁰⁸. Pierwszym krokiem w tym kierunku było przeniesienie Ministerstwa Edukacji do Tartu w roku 2001¹⁰⁹.

Poza organami administracji publicznej, od odzyskania przez Estonię niepodległości, w Tartu mieści się również Sąd Najwyższy. Wybór tej lokalizacji oznaczał powrót do stanu z lat 1920 - 1934. Podobnie jak wówczas, umieszczenie najwyższego organu sądownictwa poza stolicą było podyktowane chęcią zachowania niezależności od władz politycznych i rolą Tartu jako głównego ośrodka akademickiego w państwie¹¹⁰.

Delokalizacja instytucji rządowych

Obecny rząd koalicyjny pod kierownictwem premiera Jüriego Ratsa realizuje Program Reformy Rządu 2017-2019¹¹¹. Jednym z jego głównych założeń jest przenoszenie miejsc pracy w administracji rządowej poza Tallinn. 5 marca 2017 roku rada ministrów zatwierdziła¹¹² plan relokacji 1000 stanowisk (w przeliczeniu na zatrudnienie w pełnym wymiarze godzin). Według szacunków rządu, 1000 etatów przekłada się na ok. 1,5% do 2% całości zatrudnienia w sektorze publicznym¹¹³. Przed rozpoczęciem relokacji, 45% pracowników sektora publicznego (wyłączając pracowników jednostek samorządu terytorialnego) było zatrudnionych w Tallinnie a 22% w Tartu. Do stycznia 2019 roku przeniesiono 829 z nich.¹¹⁴

Relokacja ma na celu:¹¹⁵

1. zapewnienie dobrze płatnych miejsc pracy na poza stolicą,
2. wyrównanie różnic w rozwoju gospodarczym

¹⁰⁸ <https://m.baltictimes.com/article/jcms/id/100361/>

¹⁰⁹ <https://www.hm.ee/en/history/1st-july-2001>

¹¹⁰ <https://www.riigikohus.ee/en/history>

¹¹¹ *Vabariigi Valitsuse riigireformi kava perioodiks jaanuar 2017 kuni märts 2019*
https://www.rahandusministeerium.ee/sites/default/files/riigireformi_tegevuskava_11_5_2017.pdf

¹¹² https://www.rahandusministeerium.ee/sites/default/files/valitsuskabineti_memorandum_rr_ja_valjaviim_0.doc

¹¹³ Plan działania i harmonogram przenoszenia miejsc pracy ze stolicy 2017-2019, *Tegevus- ja ajakava töökohtade pealinnast väljaviimiseks 2017-2019*

¹¹⁴ Przegląd realizacji Planu Reformy Rządu 2017-2019, Ministersto Finansów, 8 marca 2018
https://www.rahandusministeerium.ee/sites/default/files/riigireformi_tegevuste_kokkuvote_kodulehele_.pdf

¹¹⁵ Plan działania i harmonogram przenoszenia miejsc pracy ze stolicy 2017-2019, *Tegevus- ja ajakava töökohtade pealinnast väljaviimiseks 2017-2019*

Ważny jest także szerszy kontekst polityki relokacji. W roku 2017 w ramach Programu Reformy Rządu 2017-2019 przeprowadzono konsolidację jednostek samorządu terytorialnego, zmniejszając ich ilość z 213 do 79. W konsekwencji zmniejszono zatrudnienie w instytucjach samorządowych. Stworzenie miejsc pracy poza stolicą służy redukcji skutków reformy dla lokalnych rynków pracy¹¹⁶.

W roku 2017 ówczesny minister administracji Jaak Aab zapowiadał przeniesienie również głównych biur 13 urzędów do mniejszych miejscowości¹¹⁷. Deklaracja ta miała jednak charakter polityczny a relokacja siedzib nie została uwzględniona jako część Programu Reformy Rządu. Mimo to, niektóre instytucje zmieniły również swoją siedzibę, jak np. Fundacja Integracji i Migracji – Nasi Ludzie, finansowana z budżetu Ministerstwa Kultury, która przeniosła się do Narwy¹¹⁸. Wiele instytucji ulegnie również rozproszeniu na kilka ośrodków, korzystając z infrastruktury biurowej na terenie całego kraju (tzw. „domów państwowych”).

W ramach przygotowań do relokacji siedzib Ministerstwo Administracji sporządziło listę cech charakterystycznych instytucji, które nie powinny podlegać przenoszeniu.

1. Ministerstwa i organy konstytucyjne, ponieważ charakter ich zadań wymaga od pracowników częstych, bezpośrednich kontaktów z członkami rządu, parlamentu i zagranicznymi przedstawicielami dyplomatycznymi.
2. Instytucje zatrudniające wysoko wyspecjalizowany personel, który nie mógłby zostać skutecznie zastąpiony w innej lokalizacji.
3. Instytucje zajmujące nieruchomości o szczególnej wartości historyczno-kulturalnej lub powiązaniu funkcjonalnym (muzea, archiwa).
4. Instytucje wobec których szczególne działania związane z urządzeniem nieruchomości zostały już podjęte (szpitale, więzienia)
5. Jednostki obsługujące przede wszystkim okolicznych mieszkańców.
6. Instytucje zajmujące budynki o wartości symbolicznej (organy konstytucyjne, Biblioteka Narodowa, Narodowe Muzeum Sztuki).

¹¹⁶ Koncepcja domów państwowych, Ministerstwo Finansów, luty 2018
https://www.rahandusministeerium.ee/sites/default/files/riigimajade_loomise_kontseptsioon_2018.pdf

¹¹⁷ <https://www.aripaev.ee/uudised/2017/12/12/riigiasutusi-ootab-ullatusteade>

¹¹⁸ <https://news.err.ee/889108/integration-foundation-relocates-to-narva>

Plan relokacji opiera się na wydzieleniu części z obowiązków urzędów centralnych i przeniesienia ich do centrów usług wspólnych¹¹⁹ umieszczonych w mniejszych miejscowościach. *Outsourcingiem* objęto 35 instytucje sektora publicznego finansowanych z centralnego budżetu, w tym służby mundurowe, spółki celowe skarbu państwa, agencje, inspekcje i państwowe ośrodki badawcze. Najwięcej miejsc pracy zostało przeznaczonych do przeniesienia w ramach sądownictwa (Centrum Obsługi Sądów - 68 miejsc pracy, oraz 30-40 w obszarach administracyjnych) i Estońskiej Służby Geologicznej (34 miejsca pracy).

Tabela 9. Docelowe lokalizacje przenoszonych miejsc pracy

| Miejscowość | Miejsca pracy |
|----------------------------------|---------------|
| Jõhvi, Narva, Ida-Viru (łącznie) | 232 |
| Tartu | 217 |
| Pärnu, Lihula, Häädemeeste | 102 |
| Rakvere, Palmse | 82 |
| Viljandi | 63 |
| Rapla, Kehtna | 56 |
| Paide, Türi | 47 |
| Haapsalu, Vormsi | 34 |
| Jõgeva, Mustvee | 25 |
| Valga, Kääriku | 24 |
| Võru | 18 |
| Kuressaare | 12 |
| Saue, Lääne-Harju | 7 |
| Kärdla | 7 |
| łącznie | 926 |

Źródło: Rządowe Biuro Zatrudnienia Personelu. Stan: styczeń 2019.¹²⁰

W powyższym zestawieniu miejscowości, do których planowane jest przenoszenie miejsc pracy widoczna jest dominacja największych ośrodków miejskich. Trzy z czterech (oprócz Tallinna) większych obszarów miejskich – Narwa, Tartu, Parnawa, mają przyjąć łącznie 60% etatów. Estoński

¹¹⁹ Koncepcja domów państwowych (...)

¹²⁰ https://www.rahandusministeerium.ee/sites/default/files/lisa_2_tookohtade_valjaviimine_jaan_2019.doc

program relokacji urzędów stanowi przykład wykorzystania nowoczesnych technologii do zapewnienia miejsc pracy w średnich i małych miejscowościach. Przyjęty model „domów państwowych” przypomina biura usług wspólnych popularne wśród korporacji międzynarodowych. Polskie doświadczenia w *outsourcingu* usług korporacyjnych każą obserwować postępy rządu Estonii. Ponieważ program jest w trakcie realizacji, brak dotychczas ewaluacji pozwalającej ocenić jego skuteczność.

7.4. NIEMCY

Niemcy to kraj federalny, składający się z 16 krajów związkowych (landów), ze stolicą w Berlinie. Powierzchnia kraju wynosi 357 386 km², zaś liczba ludności to około 83 miliona mieszkańców. W miastach mieszka 77,3% całej populacji¹²¹.

Podstawowymi dokumentami strategicznymi w obszarze planowania przestrzennego Niemiec są:

- Ustawa o Porządku Przestrzennym (Raumordnungsgesetz) uchwalona 31 grudnia 2008 roku¹²²,
- Koncepcje i Strategie dla Rozwoju Przestrzennego w Niemczech (Leitbilder und Handlungsstrategien für die Raumentwicklung in Deutschland), przyjęty przez Międzyresortową Konferencję ds Planowania Przestrzennego (Ministerkonferenz fuer Raumordnung, MKRO) przy Ministerstwie Transportu i Infrastruktury Cyfrowej 9 marca 2016 r.¹²³,
- Initiativkreis Europäische Metropolen in Deutschland (dalej IKM), opublikowany w projekcie badawczym MORO (Modellvorhaben der Raumordnung), działającego przy Ministerstwie Transportu, Budowy i Rozwoju Miast (Bundesministeriums für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung (BMVBS) oraz Federalnego Urzędu ds. Budowy i Planowania Przestrzennego (Bundesamtes für Bauwesen und Raumordnung - BBR).

Niemieckie dokumenty określają następującą hierarchię osadniczą¹²⁴:

¹²¹ <https://www.cia.gov/library/publications/the-world-factbook/geos/gm.html>

¹²² https://www.bgbl.de/xaver/bgbl/start.xav?startbk=Bundesanzeiger_BGBl&jumpTo=bgbl108s2986.pdf#_bgbl__%2F%2F*%5B%40attr_id%3D%27bgbl108s2986.pdf%27%5D__1550858244324

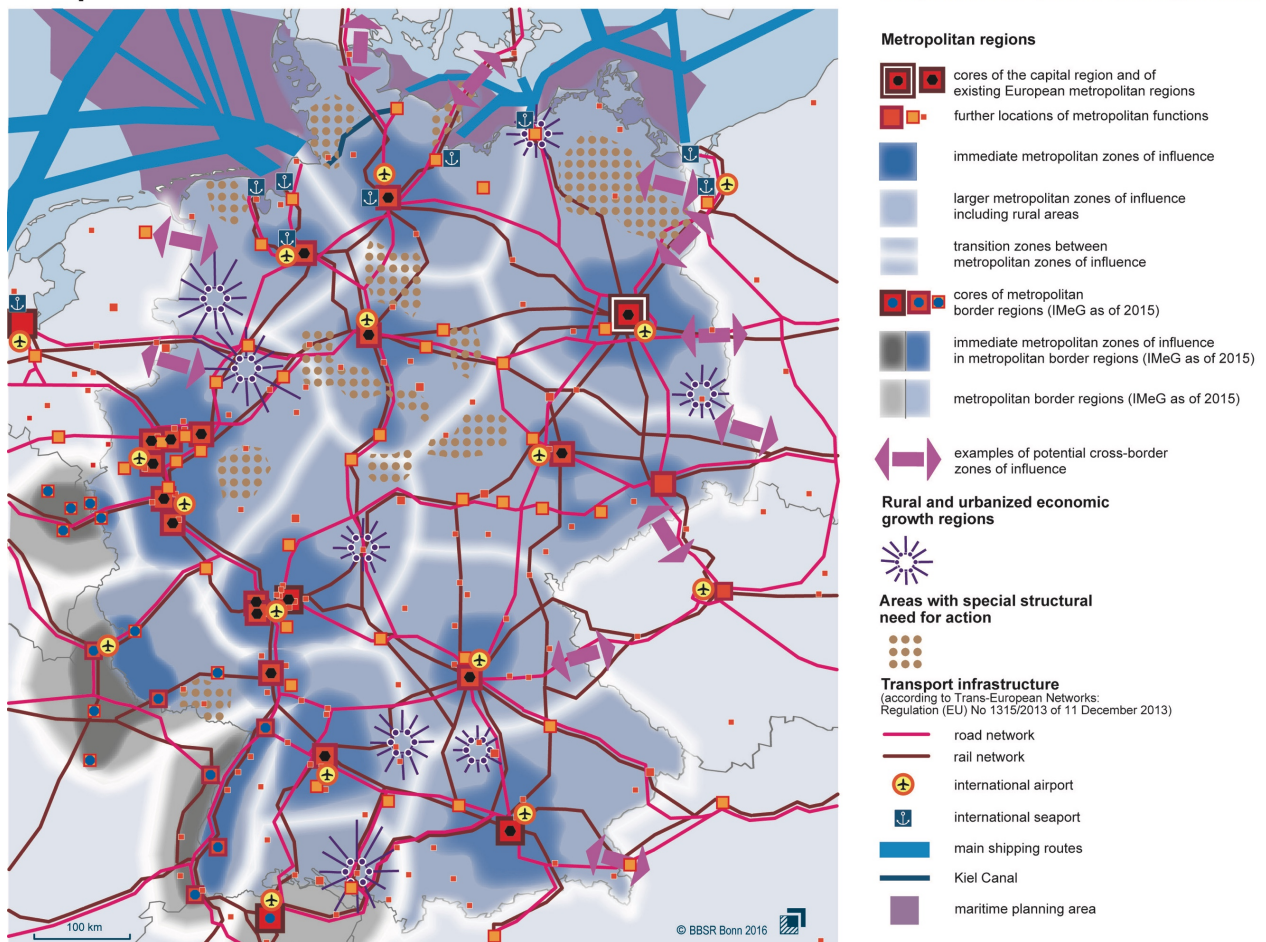
¹²³ https://www.bbsr.bund.de/BBSR/DE/Raumentwicklung/RaumentwicklungDeutschland/Leitbilder/leitbildbroschuere-deutsch.pdf?__blob=publicationFile&v=7

¹²⁴ https://www.bbsr.bund.de/BBSR/DE/Raumentwicklung/RaumentwicklungDeutschland/Leitbilder/leitbildbroschuere-englisch.pdf?__blob=publicationFile&v=7 str. 14

- miasta metropolitalne będące w centrach obszarów metropolitalnych,
- miasta regionalne będące pod wpływem danego obszaru metropolitalnego,
- miasta lokalne,
- wsie, które też pozostają w obszarach wpływów danych metropolii.

Rysunek 7. Obszary metropolitalne w Niemczech z podziałem na regiony ich wpływu

Competitiveness



Źródło: Konceptje i Strategie dla Rozwoju Przestrzennego w Niemczech str. 14

W dokumencie IKM jako obszar metropolitalny określa się gęsto zaludnione obszary aglomeracyjne z ponad 1 milionem mieszkańców, które spełniają odpowiednie kryteria ekonomiczne. Są to: wytwarzanie wartości dodanej, silna gospodarka i wysokie dochody, dynamiczny rozwój i wiele powiązań oraz relacji międzynarodowych¹²⁵. Późniejszy dokument strategiczny „Konceptje i Strategie dla Rozwoju Przestrzennego” doprecyzowuje czym są metropolie. Niemieckie obszary metropolitalne o europejskim znaczeniu są to „ważne narodowe obszary ekonomiczne z wysokim poziomem produktywności, nastawione na współpracę

¹²⁵ Initiativkreis Europäische Metropolen, str. 2

międzynarodową. Umiejscowione są w nich nastawione na współzawodnictwo funkcje zarządcze, kontrolne, łącznikowe, innowacyjne oraz są one siedzibami instytucji naukowych i edukacyjnych o znaczeniu europejskim i globalnym. Charakteryzują się wielopoziomowymi innowacyjnymi strukturami administracyjnymi i kooperacyjnymi, które pozwalają im na wpływ na ochronę klimatu, politykę klastrową oraz tworzenie powiązań międzynarodowych”¹²⁶.

Ośrodków metropolitalnych w Niemczech zgodnie z obydwoma dokumentami jest obecnie 11. Struktura ośrodków jest policentryczna. Są rozproszone po całym terytorium państwa i stanowią spójny, dobrze skomunikowany ze sobą układ, który ułatwia współpracę.

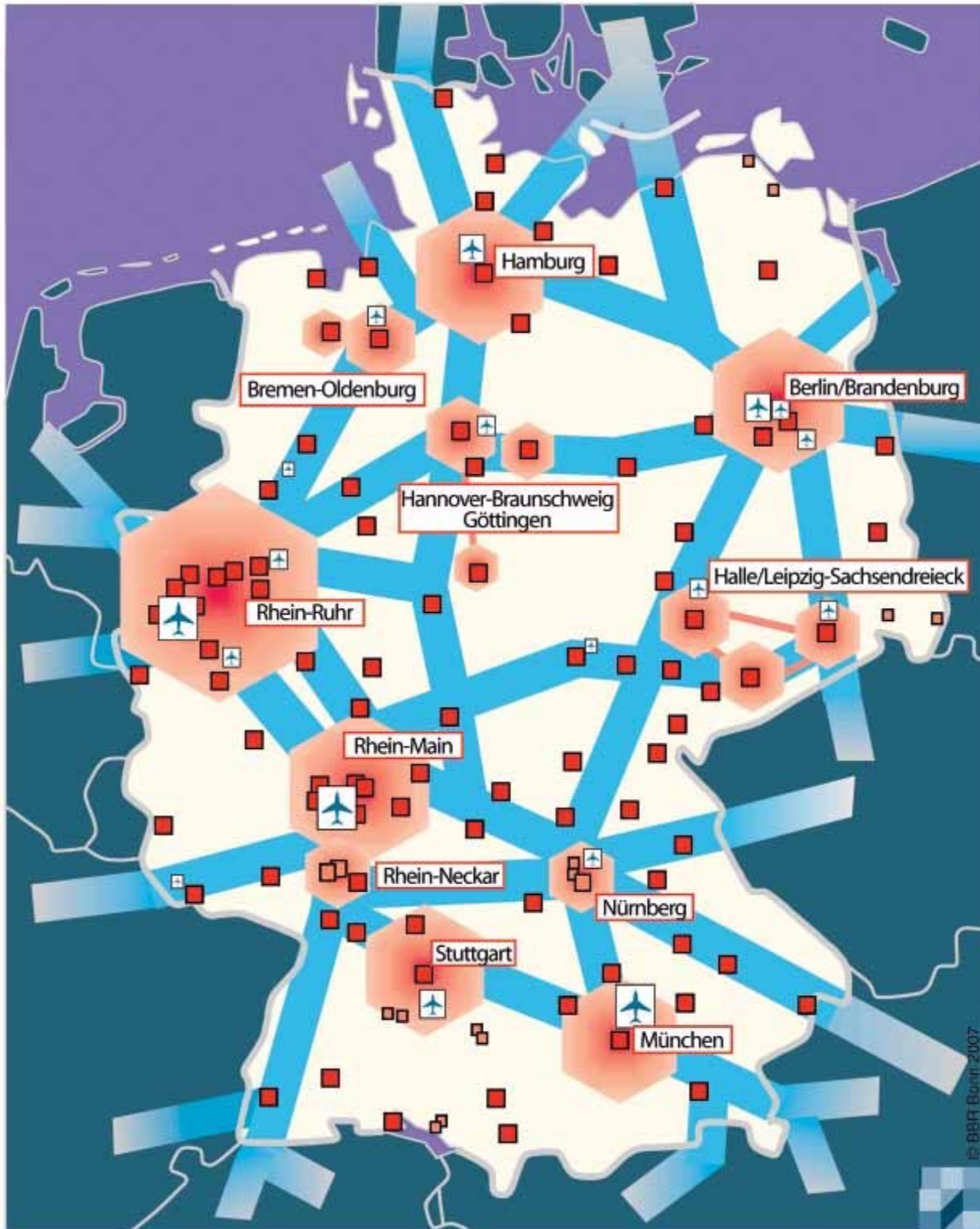
Tabela 10. Ośrodki metropolitalne w Niemczech wraz z liczbą ludności

| Nazwa metropolii | Przybliżona liczba ludn. w mln |
|--|--------------------------------|
| Nadrenia / Zagłębie Ruhry (Rhein/Ruhr) | 11,5 |
| Berlin/Brandenburgia | 6 |
| Ren/Men (Frankfurt) | 5,3 |
| Monachium | 2,5 |
| Hamburg | 4,2 |
| Stuttgart | 4,7 |
| Hanower/Brunszwik/Getynga | 3,9 |
| Brema/Oldenburg | 2,4 |
| Halle/Leipzig-Sachsendreieck | 3,5 |
| Norymberga | 3,4 |
| Ren/Neckar | 2,4 |

Źródło: Opracowanie własne na podstawie IKM, str. 32-45

¹²⁶ Tłumaczenie własne na podstawie: Dokument Koncepcje i Strategie dla Rozwoju Przestrzennego w Niemczech, str. 8

Rysunek 8. Rozmieszczenie metropolii na mapie Niemiec



Źródło: IKM str. 2

Poniżej statusu ośrodków leżących w obszarach metropolitalnych znajdują się miasta o statusie regionalnym, z których każde pozostaje w zasięgu wpływu danej metropolii. Miasta te charakteryzuje odpowiednia wielkość (wszystkie mają minimum 100 tys. mieszkańców), bardzo

dobry poziom skomunikowania z najbliższymi centrami metropolitalnymi, posiadanie wszystkich cech centrum regionalnego w zakresie lokalnych ośrodków administracji publicznej, edukacyjno - naukowych, opieki zdrowotnej oraz kulturalnych. Dodatkowo, każdy z tych ośrodków posiada pewne funkcje o znaczeniu ponadregionalnym, lub międzynarodowym. Niektóre z niemieckich ośrodków regionalnych leżących przy granicach jest pod większym wpływem ośrodków metropolitalnych z innych państw, takich jak Luxemburg/Metz, Genewa/Strasbourg czy Bazylea/ Zurich.

Tabela 11. Miasta regionalne poza centrami metropolitalnymi wg wielkości

| Miasto | Obszar metropolitalny, w którego jest zasięgu | Liczba ludn. tys. | Wybrane funkcje |
|----------------|--|--------------------------|---------------------------------------|
| Bielefeld | Nadrenia/Zagłenie Ruhry | 323 | Przemysł (Dr. Oetker), piłka nożna |
| Karlsruhe | Stuttgart oraz Genewa/Strasbourg | 299 | Trybunał Konstytucyjny, urzędy centr. |
| Muenster | Nadrenia/Zagłenie Ruhry | 279 | Miasto uniwersyteckie |
| Kilonia | Hamburg | 242 | Kanal Kiloński |
| Magdeburg | Halle/Leipzig-Sachsendreieck | 235 | Miasto uniwersyteckie |
| Fryburg | Stuttgart oraz Genewa/Strasbourg | 224 | Turystyka, rolnictwo |
| Lubeka | Hamburg | 213 | Turystyka (Hansa) |
| Rostock | Berlin/Brandenburgia | 204 | Port nad Bałtykiem |
| Kassel | Ren/Men | 204 | Turystyka, urzędy centralne |
| Saarbrücken | Luxemburg/Metz | 175 | Stolica Landu |
| Osnabrück | Nadrenia/Zagłenie Ruhry | 163 | Turystyka, uniwersytety |
| Ratyzbona | Monachium | 162 | Miasto uniwersyteckie |
| Wuerzburg | Norymberga | 134 | Miasto historyczne, turystyka |
| Ulm | Stuttgart | 119 | Miasto uniwersyteckie |
| Bremerhafen | Brema | 108 | Port nad Morzem Północnym |
| Koblencja | Nadrenia/Zagłenie Ruhry | 106 | Siedziba wielu urzędów federalnych |
| Jena | Halle/Leipzig-Sachsendreieck | 104 | Przemysł optyczny, uniwersytet |
| Trewir | Luxemburg/Metz | 104 | Uniwersytet, turystyka |
| Erfurt | Halle/Leipzig-Sachsendreieck | 206 | Uniwersytet, kultura |
| Weimar | Halle/Leipzig-Sachsendreieck | 63 | Kultura i nauka (biblioteka) |
| Kaiserslautern | Luxemburg/Metz | 99 | Urzędy państwowe, piłka nożna |

| | | | |
|-----------------|----------------|----|---|
| Schwerin | Hamburg | 95 | Turystyka, przemysł spożywczy |
| Friedrichshafen | Bazylea/Zurich | 58 | Targi, turystyka, lotnisko międzynarod. |

Źródło: opracowanie własne zgodnie z Koncepcje i Strategie dla Rozwoju Przestrzennego w Niemczech str .14

Rozmieszczenie urzędów państwowych

W Niemczech najważniejsze państwowe instytucje centralne dzielą się na:

- 6 Organów Konstytucyjnych (Verfassungsorganen)
- 6 Federalnych Organów Sądowniczych (Bundesgerichte)
- 22 Urzędy Najwyższe (Oberste Bundesbehoerden)
- 90 Urzędów Wysokich (Obere Bundesbehoerden)

Tabela 12. Lokalizacja Organów Konstytucyjnych oraz Organów Federalnych Sądownictwa w Niemczech

| Organy konstytucyjne | | Siedziba |
|------------------------------|--|-----------|
| | Kanclerz | Berlin |
| | Prezydent Federalny | Berlin |
| | Rząd Federalny | Berlin |
| | Bundestag (izba niższa parlamentu) | Berlin |
| | Bundesrat (Rada Federalna, izba wyższa parlamentu) | Berlin |
| | Trybunał Konstytucyjny | Kalsruhe |
| Organy Federalne Sądownictwa | | |
| | Bundesgerichtshof (Federalny Trybunał Sprawiedliwości) | Kalsruhe |
| | Bundesarbeitsgericht (Federalny Sąd Pracy) | Erfurt |
| | Bundesfinanzhof (Federalny Trybunał Finansowy) | Monachium |
| | Bundessozialgericht (Federalny Sąd Socjalny) | Kassel |
| | Bundesverwaltungsgericht (Federalny Sąd Administracyjny) | Lipsk |
| | Bundespatentengericht (Federalny Sąd Patentowy) | Monachium |

Źródło: Opracowanie własne na podstawie stron internetowych urzędów

Urzędy Najwyższe (kategoria Obersten Bundesbehörde)

Do tej kategorii urzędów należy 14 ministerstw oraz 6 pozostałych najwyższych urzędów federalnych. Ze względów historycznych (zjednoczenie Niemiec w 1990 roku) Niemcy są krajem, w którym już na poziomie ministerialnym następuje podział siedzib ministerstw na dwa miasta. Z obecnych 14 ministerstw 8 ma swoją pierwszą siedzibę w Berlinie, natomiast 6 w Bonn. Co istotne, wszystkie 14 ministerstw ma swoją drugą siedzibę, czyli 6 ma w Berlinie, a 8 w Bonn. Z 19.684 osób zatrudnionych we wszystkich ministerstwach, 64,3% pracuje w Berlinie, zaś 35,7% w Bonn, według podziału ustalanego na poziomie ministerialnym (jest to proces podlegający ciągłej zmianie)¹²⁷.

Tabela 13. Ministerstwa w aktualnych rządzie Niemiec wraz z siedzibami

| | Nazwa ministerstwa | Pierwsza siedziba | Druga siedziba |
|----|---|-------------------|----------------|
| 1 | Bundesministerium der Finanzen | Berlin | Bonn |
| 2 | Bundesministerium des Innern, für Bau und Heimat | Berlin | Bonn |
| 3 | Auswärtiges Amt | Berlin | Bonn |
| 4 | Bundesministerium für Wirtschaft und Energie | Berlin | Bonn |
| 5 | Bundesministerium der Justiz und für Verbraucherschutz | Berlin | Bonn |
| 6 | Bundesministerium für Arbeit und Soziales | Berlin | Bonn |
| 7 | Bundesministerium der Verteidigung | Bonn | Berlin |
| 8 | Bundesministerium für Ernährung und Landwirtschaft | Bonn | Berlin |
| 9 | Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend | Berlin | Bonn |
| 10 | Bundesministerium für Gesundheit | Bonn | Berlin |
| 11 | Bundesministerium für Verkehr und digitale Infrastruktur | Berlin | Bonn |
| 12 | Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz und nukleare Sicherheit | Bonn | Berlin |
| 13 | Bundesministerium für Bildung und Forschung | Bonn | Berlin |

¹²⁷ https://www.bmu.de/fileadmin/Daten_BMU/Download_PDF/Gesetze/berlin-bonn_statusbericht_bf.pdf, str 48

| | | | |
|----|--|------|--------|
| 14 | Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung | Bonn | Berlin |
|----|--|------|--------|

Źródło: [https://de.wikipedia.org/wiki/Bundesministerium_\(Deutschland\)](https://de.wikipedia.org/wiki/Bundesministerium_(Deutschland))

Poza ministerstwami do Obersten Bundesbehörden (urzędów najwyższych) zaliczane są następujące urzędy z siedzibami w następujących miastach:

1. Bundeskanzleramt (Kancelaria Premiera) z siedzibą w Berlinie,
2. Bundespraesidialamt (Urząd Prezydencki) z siedzibą w Berlinie,
3. Bundesrechnungshof z siedzibą w Bonn,
4. Deutsche Bundesbank z siedzibą we Frankfurcie,
5. Die Beauftragte der Bundesregierung für Kultur und Medien (BKM) z siedzibą w Bonn,
6. Die Bundesbeauftragte für den Datenschutz und die Informationsfreiheit (BfDI) z siedzibą w Bonn
7. Kommando Cyber- und Informationsraum (Kdo CIR) z siedzibą w Bonn,
8. Presse- und Informationsamt der Bundesregierung (BPA) z siedzibą w Berlinie.

Pozostałe urzędy wysokiego szczebla (Oberen Bundesbehörde)

Z ogólnej liczby 93 urzędów wysokiego szczebla, na potrzeby analizy wyłączyliśmy 16 urzędów wojskowych, które nie kwalifikują się jako urzędy centralne według przyjętej definicji, ale jako część systemu obronnego państwa. Pozostaje 81 urzędów, które mają swoje siedziby w następujących miastach¹²⁸:

1. Bonn – 19,
2. Kolonia – 8,
3. Berlin – 6,
4. Brunzwik (Braunschwaig) – 5,
5. Wiesbaden – 4,
6. Koblencja – 4,
7. Karlsruhe – 3,

¹²⁸ https://www.service.bund.de/Content/DE/Behoerden/Suche/Formular.html?nn=4641496&searchResult=true&resultsPerPage=100&cl2Categories_Einordnung=oberebundesbehoerde

8. Hamburg, Langen, Offenbach an Main, Hanower – 2,
9. Mannheim, Lipsk, Monachium, Greifswald, Huerth, Norymberga, Salzgitter, Eschborn, Bergisch Gladbach, Aurich, Bad Homburg, Dessau, Hof, Pullach, Poczdam, Frankfurt, Strausberg, Quedlingburg, Flensburg, Grafschaft-Gelsdorf – 1.

Suma czterech przedstawionych wyżej kategorii urzędów i ich lokalizacji, daje zestawienie przedstawione w Tabeli 14.

Tabela 14. Lokalizacja urzędów centralnych w miastach w Niemczech

| Miasto | Ilość urzędów | % wszystkich urzędów |
|---|---------------|----------------------|
| Bonn | 29 | 26,1% |
| Berlin | 22 | 19,8% |
| Kolonia | 8 | 7,2% |
| Brunszwik, Karlsruhe | 5 | 9,0% |
| Koblencja, Wiesbaden | 4 | 7,2% |
| Monachium | 3 | 2,7% |
| Frankfurt, Hamburg, Hannover, Lipsk, Langen, Offenbach am Main | 2 | 10,8% |
| Kassel, Mannheim, Greifswald, Huerth, Norymberga, Salzgitter, Eschborn, Bergisch Gladbach, Aurich, Bad Homburg, Dessau-Rosslau, Hof, Pullach, Poczdam, Strausberg, Quedlingburg, Flensburg, Grafschaft-Gelsdorf, Erfurt | 1 | 17,1% |
| Suma | 111 | 100,0% |

Źródło: Opracowanie własne

Rysunek 9. Rozmieszczenie najważniejszych urzędów federalnych Niemiec



Źródło: opracowanie własne na podstawie <https://www.service.bund.de/Content/DE/Behoerden>

Prawie wszystkie urzędy państwowe (czyli w niemieckim wydaniu federalne) znajdujące się poza Berlinem oraz Bonn mają swoje siedziby w II obszarach metropolitalnych, w których znajduje się 63 z 80 największych miast niemieckich. Urzędy znajdują się w następujących metropoliach:

- 40 urzędów jest w Nadrenii/Zagłębiu Ruhry (miasta należące do tej metropolii to: Bonn, Kolonia, Erfurt, Grafschaft, Huerth, Bergisch Gladbach);

- 25 urzędów są w metropolii Berlin/Brandenburgia (Berlin, Poczdam, Strausberg);
- 12 urzędów w obszarze Nadrenia/Men (Frankfurt n.M., Wiesbaden, Offenbach, Langen, Eschborn, Bad Homburg);
- 8 urzędów w metropolii Hanower/Brunszwik (Hanower, Brunszwik, Salzgitter);
- 4 urzędów w Monachium (Monachium, Pullach);
- 2 urzędów w metropoliach Halle/Lipsk oraz Hamburg;
- 1 urząd w metropoliach Norymberga oraz Nadrenia/Neckar (Mannheim).

Pozostałe urzędy znajdują się w miastach pozostających poza centrami regionów metropolitalnymi. Są to: Karlsruhe, Koblenca, Kassel, Flensburg, Greifswald, Dessau, Hof, Aurich, Quedlingburg. Spośród analizowanych 111 urzędów 86% ma swoją siedzibę w metropoliach, 14% jest rozproszonych po innych ośrodkach miejskich.

Przykłady delokalizacji urzędów

Rozproszenie urzędów publicznych o znaczeniu ogólnopaństwowym (urzędów federalnych), była procesem naturalnym, wynikającym z historycznych uwarunkowań. Już przy pierwszym Zjednoczeniu Niemiec w latach 1866-1871 następował podział urzędów między jednoczące się królestwa, czego przykładem jest Reichsgericht, czyli główny Sąd Rzeszy, który został umiejscowiony w Lipsku. Również przy drugim Zjednoczeniu Niemiec (1990 r.) mamy do czynienia ze świadomą polityką rozpraszania urzędów, której obliczem są:

1. Tzw. ustawa Berlin/Bonn (Berlin/Bonn-Gesetz), która rozstrzygnęła o przeniesieniu części urzędów z Bonn do historycznej stolicy Niemiec. Co istotne, ustawa mówiła o konieczności zrównoważonej i stopniowej polityki relokacji, nakazując przeniesienie części urzędów (w szczególności ministerstw, co zostało dokładnie zawarte w dokumencie). Ustawa zakładała odpowiednią politykę kompensacyjną dla regionu Bonn, co pokazuje deglomeryjne podejście do umiejscawiania urzędów¹²⁹.

2. Niezależna Komisja Federacyjna (Föderalismuskommission), działająca w latach 1991-1992, której jednym z zadań było wyrównywanie poziomów pomiędzy starymi i nowymi krajami związkowymi

¹²⁹ https://www.gesetze-im-internet.de/berlin_bonnng/___1.html

poprzez delokalizację urzędów centralnych. Komisja w wyborze nowych lokalizacji kierowała się trzema głównymi przesłankami¹³⁰:

- nowe miejsca pracy w danych regionach/miastach to nowe przychody dla potencjalnie zatrudnionych w delokalizowanych urzędach, które to dochody spowodują efekt mnożnikowy,
- nowe urzędy spowodują rozwój infrastruktury i inwestycje (remonty budynków, itd.),
- potencjalny rozwój otoczenia wokół urzędów (np. przy siedzibie sądu najwyższego rozwój kancelarii prawniczych, prawnych usług doradczych itd.).

Ostatecznie Komisja Federacyjna postanowiła o przeniesieniu następujących podmiotów do nowych krajów związkowych:

- Federalnego Sądu Administracyjnego do Lipska,
- Federalnego Sądu Pracy z Kassel do Erfurtu,
- Federalny Urząd ds. Środowiska Naturalnego z Berlina do Dessau,
- część referatów Federalnego Sądu Najwyższego z Karlsruhe do Lipska,
- trzy biura niemieckiego odpowiednika polskiego ZUS-u (dzisiejszy Deutsche Rentenversicherung Bund) do Gery, Stralsundu i Brandenburg an der Havel.

Po Zjednoczeniu Niemiec pojawiały się liczne głosy, że w ramach polityki spójności regionalnej, przy powstawaniu nowych urzędów powinno się brać pod uwagę głównie nowe, wschodnie landy. Pomimo tego, w tym momencie poza Berlinem znajduje się tylko 8 siedzib ważnych urzędów centralnych. W związku z wciąż odczuwalnymi skutkami nierówności społeczno-ekonomicznymi między zachodnimi i wschodnimi landami jest to kwestia coraz częściej pojawiająca się debacie publicznej i programach partii politycznych¹³¹.

Na poziomie organów najwyższych (konstytucyjnych, w tym sędziowskich) mamy do czynienia ze świadomym lokowaniem najwyższych urzędów władzy sędziowskiej poza stolicą Berlinem. Jest to polityka podkreślająca niezależność tych organów. Na poziomie organów wykonawczych, w tym ministerstw, podział następuje między Berlinem i Bonn, ze względu na potencjalne wysokie koszty polityczne rozproszenia na poziomie tak ważnych urzędów (spotkania

¹³⁰ Regionale Strukturpolitik unter den veraenderten Rahmenbedingungen der 90er Jahre, Deutsches Institut fuer Wirtschaftsforschung, str. 69

¹³¹ <http://www.lvz.de/Region/Mitteldeutschland/Bund-will-weitere-Behoerden-in-Ostdeutschland-ansiedeln>,
<https://www.welt.de/politik/article181197308/Strukturfoerderung-SPD-will-Bundesbehoerden-von-West-nach-Ost-verlagern.html>,
<https://www.afdbundestag.de/anton-friesen-bundesbehoerden-im-osten-stark-unterrepraesentiert/>

gabinetowe rządu, posiedzenia organów ustawodawczych itp.). Jednak już na poziomie urzędów o niższej randze, tzw. Oberen Bundesbehörden, mamy do czynienia z prawdopodobnie niespotykaną nigdzie indziej na świecie deglomeracją urzędów centralnych (federacyjnych). Z 81 urzędów w tej kategorii, w Berlinie ma swą siedzibę jedynie 7, zaś w Bonn 18. Łącznie aż 56 wysokich urzędów państwowych znajduje się poza aktualną i byłą stolicą RFN.

Przyglądając się rozproszeniu terytorialnym urzędów centralnych w Niemczech można dostrzec, że poza osiągnięciem wspomnianych korzyści w zakresie polityki spójności państwa, mamy w tym przypadku do czynienia z kilkoma dodatkowymi założeniami polityki deglomeracyjnej nowożytnego państwa niemieckiego.

- Dbłość o to, aby umiejscowienie większości urzędów centralnych znalazło się w obszarach metropolitalnych, co wzmacnia w tym metropoliach poczucie związku z federacją oraz podnosi ich status metropolitalny (86% urzędów znajduje się w obszarach metropolitalnych).

- Umiejscowienie wszystkich najważniejszych organów sądowniczych poza stolicą, co zapewnia większą niezależność tych organów od nacisków politycznych.

- Wnikliwa analiza skutków delokalizacji urzędów, szczególnie na poziomie kosztów z nią związanych, zmian na rynku pracy oraz rozwoju regionów, czego przykładem jest raport z 2017 roku dotyczący regionu Bonn¹³².

- Branie pod uwagę lokalnych specjalizacji i uwarunkowań miejsc docelowych. Przykładem jest utworzenie Federalnego Instytutu Badań nad Zdrowiem Zwierząt w Greifswaldzie na wyspie Riems, gdzie od 1910 nieprzerwanie, bez względu na ustroje państwowe, w tej miejscowości na wschodzie Niemiec znajdowały się rolnicze jednostki badawcze¹³³.

- Zwracanie uwagi na czynniki historyczne jako dodatkowy aspekt w decyzji o delokalizacji, czego przykładem jest wspomniane przeniesienie Federacyjnego Sądu Administracyjnego z Kassel do Lipska, do historycznej siedziby Reichsgericht, pomimo ogromnych kosztów, które przyniosła ta przeprowadzka (restauracja gmachu sądu w Lipsku kosztowało ponad 65 mln EUR¹³⁴).

¹³² https://www.bmu.de/fileadmin/Daten_BMU/Download_PDF/Gesetze/berlin-bonn_statusbericht_bf.pdf

¹³³ <https://www.fli.de/en/about-us/historie/fli-riems/>

¹³⁴ <https://www.bverwg.de/gebaeude/geschichte-des-gebaeudes>

Przyczyny decentralizacji urzędów w Niemczech były istotnie inne niż w pozostałych omawianych krajach, jak np. Czechy, czy Wielka Brytania, gdzie decentralizacja miała charakter strategii politycznych, nie była zaś historycznym procesem wynikłym głównie z federalizacji kraju. Nie jesteśmy dzisiaj w stanie ocenić, czy decentralizacja jest jednym ze skutków, czy przyczyn bardzo równomiernej struktury osadniczej i bardzo niskiego współczynnika nierówności w Niemczech.

7.5. WIELKA BRYTANIA

Planowanie przestrzenne, osadnictwo i metropolie

Zjednoczone Królestwo Wielkiej Brytanii i Irlandii Północnej jest państwem unitarnym, zamieszkałym przez 66 milionów mieszkańców. W skład Wielkiej Brytanii wchodzi cztery części składowe: Anglia, Szkocja, Walia oraz Irlandia Północna.

Dokumentem rządowym stanowiącym o planowaniu przestrzennym jest National Planning Policy Framework zaprezentowany Parlamentowi przez Ministerstwo ds. Mieszkań, Społeczności i Administracji Lokalnej (Ministry of Housing, Communities & Local Government)¹³⁵. Dokumentem strategicznym odnośnie polityki miejskiej jest Cities and Local Government Devolution Act (City Deals)¹³⁶. Ze względu na tradycyjne nadawanie praw miejskich przez listy patentowe, w Wielkiej Brytanii prawa miejskie ma tylko 69 miejscowości, z czego 51 w Anglii, 7 w Szkocji, 6 w Walii i 5 w Irlandii Północnej. Stopień zurbanizowania jest jednym z najwyższych na świecie i wynosi 83,4%¹³⁷.

Obszary metropolitalne w Wielkiej Brytanii są często określane wg definicji projektu ESPON. Każda metropolia musi spełniać dwa komponenty, czyli być Morfologicznym Obszarem Miejskim (Morphological Urban Area, MUA), jak i Funkcjonalnym Obszarem Miejskim (Functional Urban Area, FUA). Obszar jest MUA wtedy, gdy jego gęstość zaludnienia przy założeniu ciągłości danej jednostki administracyjnej wynosi minimum 650 osób/km². Zaś obszar jest FUA wtedy, gdy przynajmniej 10% pracujących w danym obszarze metropolitalnym pracuje w ścisłym centrum

¹³⁵ https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/779764/NPPF_Feb_2019_web.pdf

¹³⁶ <https://www.oecd.org/regional/regional-policy/national-urban-policy-United-Kingdom.pdf>

¹³⁷ <https://www.cia.gov/library/publications/the-world-factbook/geos/uk.html>

obszaru morfologicznego¹³⁸. Dokument ESPON zakłada, że taki obszar powinien mieć przynajmniej 500 000 mieszkańców. W Wielkiej Brytanii 18 obszarów spełnia te kryteria. Innym określeniem regionów metropolitalnych w Zjednoczonym Królestwie jest definicja Travel To Work Area (TTWA), która jest definiowana jako obszar, w którym przynajmniej 75% osób w nim mieszkających pracuje w tym samym regionie oraz przynajmniej 75% osób pracujących w regionie też w nim mieszka¹³⁹.

Tabela nr 15. Obszary metropolitalne w Wielkiej Brytanii

| nr | Obszar metropolitalny | Populacja (2001) | Morphological Urban Area danego obszaru metropolitalnego (liczba ludności) |
|----|--|------------------|--|
| 1 | London metropolitan area | 13,709,000 | Greater London Urban Area (8,265,000), Southend (291,000), Chatham (231,000), Luton–Dunstable (216,000), Reading (216,000), Aldershot–Farnborough (174,000), Woking (124,000), Basildon (113,000), Slough (112,000), High Wycombe (100,000), Crawley (99,000), Bracknell–Ascot (96,000), Harlow (87,000), Chelmsford (76,000), Hemel Hempstead (68,000), Maidstone (65,000), Maidenhead (59,000), St. Albans (59,000), Basingstoke (55,000), Aylesbury (49,000), Stevenage (49,000), Sittingbourne (42,000), Wokingham (42,000), Tunbridge Wells (39,000), Sandhurst–Yateley (37,000), Guildford (34,000), Windsor (33,000), Bishop's Stortford (31,000), Letchworth (28,000), Horsham (27,000), East Grinstead (26,000), Burgess Hill (24,000), Sevenoaks (24,000), Haywards Heath (22,000), Hitchin (21,000), Tonbridge (20,000) |
| 2 | Birmingham metropolitan area | 3,683,000 | Birmingham–Wolverhampton (2,363,000), Coventry (308,000), Nuneaton (87,000), Warwick–Leamington (71,000), Redditch (61,000), Kidderminster (55,000), Bromsgrove (25,000), Tamworth (21,000) |
| 3 | Manchester metropolitan area | 2,556,000 | Greater Manchester Urban Area (2,207,000), Macclesfield (59,000) |
| 4 | Leeds–Bradford metropolitan area | 2,302,000 | Leeds (534,000), Bradford (341,000), Huddersfield (219,000), Halifax–Queensbury (155,000), Wakefield (111,000), Castleford–Pontefract (102,000), Harrogate (60,000), Dewsbury (36,000) |
| 5 | Liverpool–Birkenhead metropolitan area | 2,241,000 | Liverpool–Birkenhead (1,170,000), Wigan Ashton (220,000), Warrington (168,000), Widnes–Runcorn (121,000), Chester (58,000), Southport (44,000), Ellesmere Port (40,000), Ormskirk (24,000), Skelmersdale (20,000) |
| 6 | Tyneside metropolitan area | 1,599,000 | Newcastle (814,000), Sunderland (270,000), Blyth–Cramlington (55,000), Peterlee (42,000), Ashington (27,000), Seaham (24,000), Chester-le-Street (23,000) |
| 7 | Sheffield metropolitan area | 1,569,000 | Sheffield (693,000), Rotherham (150,000), Doncaster (80,000), Chesterfield (73,000), Barnsley (56,000) |
| 8 | Portsmouth/Southampton metropolitan | 1,547,000 | Portsmouth (500,000), Southampton (376,000), Bognor Regis (66,000), Salisbury (29,000), Winchester (27,000), Andover (26,000) |

¹³⁸ ESPON project I.4.3 Study on Urban Function str. 17

¹³⁹ <https://webarchive.nationalarchives.gov.uk/20160106004211/http://www.ons.gov.uk/ons/guide-method/geography/beginner-s-guide/other/travel-to-work-areas/index.html>

| | | | |
|----|------------------------------------|-----------|--|
| 9 | Nottingham–Derby metropolitan area | 1,534,000 | Nottingham (532,000), Derby (236,000), Mansfield (185,000), Ilkeston (53,000), Newark (25,000), Alfreton (23,000) |
| 10 | Glasgow metropolitan area | 1,395,000 | Greater Glasgow (1,228,000), East Kilbride (59,000), Cumbernauld (45,000), Kilmarnock (39,000), Dumbarton (23,000) |
| 11 | Cardiff and South Wales valleys | 1,097,000 | Cardiff (353,000), Newport (192,000), Merthyr Tydfil (35,000), Pontypridd (28,000), Caerphilly (26,000), Bridgend (24,000), Ebbw Vale (22,000) |
| 12 | Bristol metropolitan area | 1,041,000 | Bristol (568,000), Weston-super-Mare (70,000), Bath (65,000), Clevedon (25,000) |
| 13 | Belfast metropolitan area | 799,000 | Belfast (501,000), Bangor (15,000) |
| 14 | Edinburgh metropolitan area | 782,000 | Edinburgh (478,000), Livingston (46,000) |
| 15 | Brighton–Worthing–Littlehampton | 769,000 | Brighton–Worthing (410,000), Eastbourne (74,000), Littlehampton (40,000) |
| 16 | Leicester metropolitan area | 745,000 | Leicester (442,000), Loughborough (53,000), Coalville (39,000), Hinckley (20,000) |
| 17 | Middlesbrough metrop. area | 656,000 | Middlesbrough (389,000), Darlington (58,000), Hartlepool (53,000) |
| 18 | Bournemouth–Poole area | 531,000 | Bournemouth–Poole (390,000) |

Źródło: Opracowanie własne na podstawie kryteriów z projektu ESPON I.4.3 Study on Urban Function str. 119-121

Lokalizacja urzędów

Wielka Brytania ze względu na ogromną dysproporcję ekonomiczno - demograficzną między Londynem, a resztą kraju już od lat 40-tych ubiegłego wieku zajmuje się kwestią rozproszenia władzy. Kwestia delokalizacji urzędów centralnych ze stolicy pojawiała się często na agendzie politycznej kraju. Jej ostatnią odsłoną był proces zapoczątkowany w 2004 roku przez ówczesnego Kanclerza Skarbu (Chancellor of the Exchequer) Gordona Browna z rekomendacji przedstawiciela gabinetu cieni Sir Micheala Lyonsa, twórcy raportu „Well placed to deliver? Shaping the pattern of Government service”. Od tego czasu temat deglomeracji jest nieprzerwanie obecny w brytyjskiej przestrzeni politycznej.

W Wielkiej Brytanii naczelnym organem jest Urząd Premiera, któremu podlega 25 Departamentów Ministerialnych. Wszystkie poza jednym znajdują się w Londynie (Office of the Advocate General for Scotland, biuro to ma siedzibę w Edynburgu)¹⁴⁰. Następną kategorią urzędów centralnych są tzw. Departamenty „nieministerialne”, najczęściej powoływane przez parlament, które współpracują z poszczególnymi ministerstwami, ale są od nich politycznie niezależne. Takich urzędów jest 20 i tutaj spotykamy częściej urzędy poza Londynem.

Tabela nr. 16. Departamenty nieministerialne

| Nazwa urzędu | Siedziba |
|--|---------------------|
| The Charity Commission | Londyn |
| Competition and Markets Authority | Londyn |
| Crown Prosecution Service | Londyn |
| Food Standards Agency | Londyn |
| Forestry Commission | Bristol |
| Government Actuary's Department | Londyn |
| Government Legal Department | Londyn |
| HM Land Registry | Croydon |
| HM Revenue & Customs | Newcastle Upon Tyne |
| National Savings & Investments | Londyn |
| The National Archives | Richmond |
| National Crime Agency | Londyn |
| Office of Rail and Road | Londyn |
| Office for Gas and Electricity Markets | Londyn |
| The Office of Qualifications and Examinations Regulation | Coventry |
| The Office for Standards in Education | Londyn |
| Serious Fraud Office | Londyn |
| Supreme Court of the United Kingdom | Londyn |
| UK Statistics Authority | Londyn |
| The Water Services Regulation Authority | Birmingham & Londyn |

Źródło: Opracowanie własne na podstawie: <https://www.gov.uk/government/organisations>

¹⁴⁰ <https://www.gov.uk/government/organisations>

Ostatnią kategorią organów centralnych są spółki publiczne, których jest 12. Są to podmioty działające w sposób komercyjny, ale ich właścicielem w 100% jest państwo i podlegają urzędowi politycznym (departamentom ministerialnym).

Tabela 17. Spółki publiczne wraz głównymi siedzibami

| Nazwa urzędu | Siedziba |
|---|--------------------|
| Architects Registration Board | Londyn |
| BBC | Londyn |
| BBC World Service | Londyn |
| Channel 4 | Londyn |
| Civil Aviation Authority | Londyn |
| Historic Royal Palaces | Londyn |
| London and Continental Railways Limited | Londyn |
| National Employment Savings Trust Corp. | Londyn |
| Office for Nuclear Regulation | Bottle (Liverpool) |
| The Oil and Pipelines Agency | Londyn |
| Ordnance Survey | Southampton |
| Pension Protection Fund | Londyn |

Źródło: Opracowanie własne na podstawie: <https://www.gov.uk/government/organisations>

Rysunek 10. Lokalizacja siedzib urzędów centralnych w Wielkiej Brytanii



Źródło: Opracowanie własne na podstawie <https://www.gov.uk/government/organisations>

Rozproszenie urzędów

Wielka Brytania jest jednym z najbardziej scentralizowanych państw w Europie. Zarówno w obszarze urbanizacyjno - demograficznym, z potężną aglomeracją Londynu (The Greater London), jak i w sensie redystrybucji państwowych środków. Podczas gdy wiodącym trendem jest administracyjna i podatkowa decentralizacja, w Wielkiej Brytanii w przeciągu ostatnich 40 lat mieliśmy niewielką decentralizację administracyjną, w postaci przede wszystkim parlamentów dla Walii, Szkocji czy Irlandii Północnej, ale już w redystrybucji zasobów finansowych państwa nastąpiła dalsza centralizacja. Podczas gdy w 1975 roku w Zjednoczonym Królestwie 11% podatków było zbieranych przez lokalną administrację, w 2012 było to już tylko 5%¹⁴¹.

W Wielkiej Brytanii wymienia się różne korzyści z relokacji urzędów. Na szczególną uwagę zasługują ogromne oszczędności dla budżetu państwa związane z przenoszeniem urzędów z centrum Londynu (szczególnie z położonego centralnie Whitehall). Do tego celu w nowej strategii rządowej została powołana Government Property Agency (Agencja ds. Nieruchomości Rządowych). W poprzedniej strategii „Government Estate Strategy” pomiędzy 2014, a 2018 rokiem uzyskano następujące korzyści finansowe z przenoszenia urzędów¹⁴²:

- 2 miliardy funtów przychodów do budżetu ze sprzedaży budynków państwowych, z których przeniesiono urzędy,
- 300 milionów funtów oszczędności w kosztach utrzymania (wiele z nich było starej daty i ich utrzymanie było bardzo kosztowne)¹⁴³.

Przeprowadzone badania na wcześniejszych relokacjach z Londynu w latach 1981-1993 takich urzędów jak Urząd Patentowy (Patent Office, do Newport), część Urzędu Skarbowego (Inland Revenue, do Nottingham), łączony transfer Departamentu Ubezpieczeń Społecznych oraz

¹⁴¹ OECD (2015) Tax Policy Analysis. Organisation for Economic Cooperation and Development, Paryż 2015

¹⁴² Government Estate Strategy str 5

¹⁴³ W Government Estate Strategy nie jest powiedziane jaka kwota wynika z deaglomeracji poza Londyn, a jaka z oszczędności ze względu na przenoszenie urzędów do tańszych lokalizacji wewnątrz Londynu (np. do Canary Wharf) lub z łączenia urzędów (zwiększenie efektywności z budynków)

Departamentu Zdrowia (Department of Social Security oraz National Health Service, do Leeds) oraz Narodowy Serwis Meteorologiczny (Met Office, do Exeter) wykazało następujące korzyści¹⁴⁴.

1. Umieszczenie pracowników publicznych w nowego typu budynkach, pozwalających na wyższą efektywność pracy, w stosunku do przestarzałych biur w centrum Londynu. Relokacja pozwalała umieścić wszystkich pracowników danego urzędu pod jednym dachem, podczas gdy w Londynie byli porzucani po różnych lokalizacjach, co również zdecydowanie przyczyniło się do zwiększenia efektywności pracy.
2. Obniżono koszty rekrutacji oraz zwiększono poziom retencji pracowników. Stało się to dzięki niższym kosztom pośrednictwa pracy oraz mniejszemu popytowi na pracowników niż w Londynie.
3. Przenoszenie urzędów stawało się bodźcem do wprowadzania istotnych innowacji organizacyjnych. W „Urzędzie Patentowym” wprowadzono zdalną obsługę klienta, która pozwoliła zwiększyć efektywność instytucji i zmniejszyć czynnik lokalizacyjny urzędu związany z łatwością bezpośredniego kontaktu.
4. Poprawa działalności operacyjnej urzędów. Przeprowadzone badania satysfakcji klienta (interesanta) w Urzędzie Patentowym oraz Urzędzie Skarbowym wskazywały na poprawę jakości oraz skrócenie czasu załatwienia spraw.

W dalszej części opracowania autorzy „Relocation, relocation, relocation: Assessing the case for public sector dispersal” przytaczają analizę kosztów i korzyści dla wybranych relokacji w Wielkiej Brytanii, z której wynika, że z finansowego punktu widzenia (2 przykłady z opracowania):

- przeniesienie 427 etatów Overseas Development Administration z Londynu do East Kilbride zwróciło się w 7 lat od momentu relokacji,
- przeniesienie 1800 etatów Urzędu Skarbowego z Londynu do Nottingham zwróciło się w 11 lat od momentu relokacji¹⁴⁵.

¹⁴⁴ Relocation, relocation, relocation: Assessing the case for public sector dispersal str. 776-777

¹⁴⁵ Ibidem

Giulia Faggio w publikacji „Relocation of Public Sector Workers: Evaluating a Place-based Policy” wykonała badania, jakie skutki na zatrudnienie w sektorze usług dla miasta docelowego miało przenoszenie etatów urzędów centralnych¹⁴⁶. Faggio wzięła pod uwagę większość etatów relokowanych jako skutek wspomnianego powyżej raportu Lyonsa (Lyons Review) w latach pomiędzy czerwcem 2003, a grudniem 2010, skupiając się na miejscach destynacji tych urzędów i ich wpływie na tamtejszy rynek pracy. W wyniku badań stwierdziła, że w miastach, do których przeniosły się deglomerowane urzędy, na 10 nowo powstałych (relokowanych ze stolicy) stanowisk pracy w tych urzędach administracji publicznej, powstawało średnio 5,5 nowych stanowisk pracy w sektorze prywatnym¹⁴⁷. Stanowiska te w zdecydowanej większości powstawały w sektorze usług, w bardzo małym stopniu, lub żadnym w sektorze produkcyjnym. Kolejną rzecz, którą ustaliła Faggio było to, że relokacje powodują efekty aglomeracyjne w danych mieście, powodując, że nowe miejsca usługowe tworzone są w strefie leżącej do 1 km od nowego urzędu.

W raporcie sporządzonym dla Brytyjskiego Ministerstwa Skarbu (The Exchequer) „Relocation: transforming where and how government works” przywołany jest przykład przeniesienia Urzędu ds. Egzaminów Państwowych (Qualification and Curriculum Authority, QCA, aktualnie obowiązki te sprawuje Standards & Testing Agency). Urząd znajdował się w Londynie i zatrudniał 650 osób. Po dokładnym przeanalizowaniu możliwych lokalizacji, zdecydowano się na przeniesienie tego urzędu do oddalonego o około 150 km na północny zachód Coventry, wynajmując biura o powierzchni 6000 m² w miejscowej strefie gospodarczej. Około 15% urzędników zdecydowało się na przeprowadzkę, pozostali zaś zostali zrekrutowani lokalnie. Po kilku latach działalności Urząd Miejski w Coventry wymienił na prośbę twórców raportu następujące korzyści z tej relokacji¹⁴⁸:

- przyniosła ona bezpośrednio 650 nowych etatów do 330 tysięcznego miasta oraz pośrednio dodatkowych 20-30 etatów jako skutek siły nabywczej nowych urzędników,
- podniosła dochody regionu o około 20 mln funtów rocznie,
- zainicjowała rozwój „Earlsdon Park”, który był projektem rewitalizacyjnym budynku po upadłej wyższej szkole technicznej, QCA był jednym z pierwszych najemców, dzięki czemu projekt mógł się dalej rozwijać¹⁴⁹,

¹⁴⁶ https://www.researchgate.net/publication/283119249_Relocation_of_Public_Sector_Workers_Evaluating_a_place-based_policy

¹⁴⁷ Giulia Faggio, Relocation of Public Sector Workers: Evaluating a Place-based Policy str. 23

¹⁴⁸ Ian R. Smith, Relocation: transforming where and how government works str. 59

¹⁴⁹ <https://www.earlsdonpark.co.uk/#home-about>

- zapoczątkowała rozwój deweloperski w sąsiednim budynku, gdzie powstał hotel, teatr, restauracje oraz kolejne biura i mieszkania,
- była impulsem dla rozwoju sektora usług opartych na wiedzy, poprzez poprawienie ogólnego klimatu inwestycyjnego w tej części miasta,
- dzięki tej relokacji QCA zaoszczędziło 5,7 mln funtów rocznie, co było różnicą między kosztem najmu i mediów w Londynie, a Coventry.

PODSUMOWANIE

Rozproszenie urzędów w Wielkiej Brytanii jest procesem katalizowanym politycznie. W kraju występuje ogromna centralizacja państwa, czego przejawem jest zarówno hegemoniczna pozycja aglomeracji Londynu w strukturze osadniczej i ekonomicznej, jak i scentralizowany system wydatków publicznych. Przełamanie tych wad państwa wymaga interwencji rządu, czego jednym z przejawów jest delokalizacja urzędów centralnych.

Ponieważ deglomeracja jest w Wielkiej Brytanii zagadnieniem z kilkudziesięcioletnią tradycją, istnieją bardzo liczne opracowania w zakresie oceny efektów deglomeracji, z których część przytoczono w tym raporcie. W tym miejscu trzeba zauważyć, że pomimo bardzo licznych korzyści wymienianych w analizowanych opracowaniach, spotyka się artykuły prasowe i raporty instytucji niezależnych, będących mniej optymistycznie nastawionych do korzyści z przeprowadzonych w kraju procesów deglomeracyjnych, jako niespełniających wszystkich pokładanych w nich nadziei¹⁵⁰. Wiedza powstała w Wielkiej Brytanii powinna stać się inspiracją do analiz polityk publicznych i ewaluacji procesów w Polsce.

¹⁵⁰ Por. <https://www.centreforcities.org/wp-content/uploads/2017/08/17-08-10-Should-we-move-public-sector-jobs-out-of-London.pdf>

8. Co dalej?

Lokalizacja urzędów centralnych do tej pory była chaotycznym procesem, niewynikającym z świadomej polityki państwa. Delokalizacja urzędów może działaniem, które przyniesie szereg korzyści dla wszystkich zainteresowanych stron: stolicy, miast docelowych oraz administracji publicznej. Ważne w całym procesie jest zdobycie odpowiedniej wiedzy, która pozwoli na możliwie „bezbolesne” przenosiny urzędów. Dlatego silną rekomendacją jest stworzenie programu pilotażowego, którego przedmiotem będzie przeniesienie jednego z urzędów. Wnikliwa obserwacja i następnie ewaluacja procesu pozwoli ustrzec się błędów przy zwiększaniu skali delokalizacji.

W trakcie prac nad opracowaniem zlokalizowaliśmy obszary, które wymagają dalszej, pogłębionej pracy analitycznej i przeprowadzenia badań. Na pewno pogłębienia wymaga analiza urzędów centralnych, ich kompetencji, powiązań i stopnia wiedzy „utajonej” w organizacjach, która pozwoli na skuteczny dobór możliwego do przeniesienia urzędu. Bardziej szczegółowej analizy wymaga także konkretne dopasowanie urzędów do miast docelowych. Dlatego należy zbadać unikalne funkcje miast, ich strategie rozwojowe, zasoby kadrowe i inne czynniki, które mogą mieć wpływ na lepsze dopasowanie ośrodka do urzędu centralnego. Wykorzystując np. istniejące modele powstałe w Wielkiej Brytanii, należy oszacować efektywność ekonomiczną przeniesienia. Wynik badań powinien być argumentem przy podejmowaniu decyzji przez decydentów.

Interesującym kierunkiem badań wydaje się także możliwość delokalizacji instytutów badawczych, które nie były ujęte w niniejszym opracowaniu. Ze względu na swój stricte naukowy charakter i wysoką wartość dodaną, mogą być równie jak urzędy centralne podmiotami wartymi przeniesienia. Dodatkowo rozważyć należy tworzenie w mniejszych ośrodkach Centrów Usług Wspólnych, które mogłyby agregować procesy administracyjne urzędów i realizować je efektywniej w innych miejscach.

Bibliografia

1. Dudek A., Historia Polityczna Polski 1989-2012, Wydawnictwo Znak, Kraków 2013.
2. Faggio G., Relocation of Public Sector Workers: Evaluating a Place-based Policy, Londyn 2016.
3. Gawłowski R., Machalski P., Makowski K., Samorząd terytorialny w systemie administracji publicznej, CeDeWu, Warszawa 2017.
4. Gilowska Z., Gorzelak G., Jałowiecki B., Sobczak K., Kierunki polityki regionalnej Polski, Wydawnictwo Europejskiego Instytutu Rozwoju Regionalnego i Lokalnego, Warszawa 1998.
5. Government agencies' localisation. Overall documentation, Statskonkoret, 2016.
6. Gorzelak G., Jałowiecki B., Czy Polska będzie państwem regionalnym?, Studia regionalne i lokalne 9 (42), Warszawa 1993.
7. Gorzelak G. (red.), Decentralizacja terytorialnej organizacji kraju: założenia, przygotowanie, ustawodawstwo, Centrum Analiz Społeczno-Ekonomicznych, Raporty CASE nr 21, Warszawa 1999.
8. Gorzelak G., Jałowiecki B., Steca M., Reforma terytorialnej organizacji kraju: dwa lata doświadczeń, Wydawnictwo Naukowe SCHOLAR, Warszawa 2001.
9. Hausner J. (red.), Administracja Publiczna, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 2005.
10. Heffner K., Gibas P., Analiza ekonomiczna - przestrzenna, Wydawnictwo Akademii Ekonomicznej im. Karola Adameckiego w Katowicach, Katowice 2007.
11. Initiativkreis Europaeische Metropolen.
12. Integrované plány rozvojeúzemí (IPRÚ) Ministerstvo pro místní rozvoj ČR, Praga 2016.
13. Izdebski H., Historia Administracji, Wydawnictwo Liber, Warszawa 2001.
14. Jałowiecki B., Globalny świat metropolii, Wydawnictwo Naukowe SCHOLAR, Warszawa 2007.
15. Jałowiecki B., Współczesne problemy rozwoju regionalnego, Wydawnictwa Europejskiego Instytutu Rozwoju Regionalnego i Lokalnego, Warszawa 1995.
16. Korcelli P., Gawryszewski A., Potrykowska A., Przestrzenna struktura ludności Polski. Tendencje i perspektywy, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 1992.
17. Korcelli P., System osadniczy Polski - kierunki przemian, Studia Komitetu Przestrzennego Zagospodarowania Kraju PAN, 183, s. 263-272.
18. Lokalizacja instytucji publicznych, Kancelaria Senatu, Warszawa 2015.
19. Marshall J. N., Bradley D., Hodgson C., Alderman N. & Richardson R. (2005), Relocation, relocation, relocation: Assessing the case for public sector dispersal, Regional Studies, 39:6, 767-787, DOI: 10.1080/00343400500213663.

20. Mazur S., Neo-weberyzm w zarządzaniu publicznym. Od modelu do paradygmatu?, Wydawnictwo Naukowe SCHOLAR, Warszawa 2016.
21. Memorandum, Valitsuskabineti Noupidamisele, Janek Mäggi; riigihalduse minister, 2019.
22. Miszczuk A., Regionalizacja administracyjna III Rzeczypospolitej. Koncepcje teoretyczne a rzeczywistość, Wydawnictwo Uniwersytetu Marii Curie-Skłodowskiej, Lublin 2003.
23. Myung-Jin Jun (2007) Korea's Public Sector Relocation: Is It a Viable Option for Balanced National Development?, *Regional Studies*, 41:1, 65-74, DOI:10.1080/00343400601099664.
24. Nowicki M. (red.), Atrakcyjność inwestycyjna województw i podregionów Polski 2014, Instytut Badań nad Gospodarką Rynkową, Gdańsk 2014.
25. Obszar metropolitalny Warszawy w 2016 r., Urząd Statystyczny w Warszawie, Mazowiecki Ośrodek Badań Regionalnych, Warszawa 2017.
26. OECD (2015) Tax Policy Analysis. Organisation for Economic Cooperation and Development, Paryż 2015.
27. Politika Územního Rozvoje České Republiky, ve znění Aktualizace č. I, Ministerstvo pro místní rozvoj, Praga, Brno 2015.
28. Prawo Administracyjne, red. M. Wierzbowski, Warszawa 2015.
29. Rahandusministerium, Tegevus- ja ajakava töökohtade pealinnast väljaviimiseks 2017-2019
30. Rahandusministerium, Riigimajade loomise kontseptsioon, luty 2018.
31. Raport płacowy 2019. Trendy na rynku pracy, Hays, 2019.
32. Regionale Strukturpolitik unter den veraenderten Rahmenbedingungen der 90er Jahre, Deutsches Institut fuer Wirtschaftsforschung, Berlin 1996.
33. Relocation of government agencies, Swedish National Audit Office, 2009.
34. Riigipalgaliste töökohtade Tallinnast Valjaviimine asukohtade kaupa (seis: 2019.A. Jaanuar)
35. Smith I. R., Relocation: transforming where and how government works, Her Majesty's Treasury, Londyn 2010.
36. Sokołowski D., 2011, Centralność większych miast Polski. Rola czynnika administracyjnego i globalizacji, *Przekształcenia regionalnych struktur funkcjonalno-przestrzennych*, 2, Instytut Geografii i Rozwoju Regionalnego, Uniwersytet Wrocławski, s. 11–24.
37. Strategie regionálního rozvoje ČR 2014-2020, Ministerstvo pro místní rozvoj, 2013.
38. Strzelecki Z. (red.), Gospodarka regionalna i lokalna, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 2008.
39. Szewczuk A., Rozwój lokalny i regionalny. Teoria i praktyka, Wydawnictwo C.H. Beck, Warszawa 2011.

40. Szmytkowska M., Krecacje współczesnego miasta. Uwarunkowania i trajektorie rozwojowe polskich miast średnich, Wydawnictwo Uniwersytetu Gdańskiego, Gdańsk 2017.
41. Śleszyński P., Delimitacja miast średnich tracących funkcje społeczno-gospodarcze, Warszawa 2016.
42. Śleszyński P., Polska średnich miast. Założenia i koncepcja deglomracji w Polsce, Klub Jagielloński, Warszawa 2018.
43. Trzeciakowski R., Deglomeracja – kosztowna redystrybucja prestiżu, FOR, Warszawa 2019.
44. Vabariigi Valitsuse riigireformi kava perioodiks jaanuar 2017 kuni märts 2019.
45. Wendt J., Terytorializacja władzy barierą rozwoju regionalnego, (w:) Przekształcenia regionalnych struktur funkcjonalno-przestrzennych, t. 5, Instytut Geograficzny Uniwersytetu Wrocławskiego, Wrocław 2000.
46. Zaborowski Ł., Sieć ośrodków regionalnych w Koncepcji Przestrzennego Zagospodarowania Kraju 2030. Próba uporządkowania według czynników wielkości i odległości, Przegląd Geograficzny 2014, 86, 4.
47. Zimmermann J., Prawo Administracyjne, wyd. Wolters Kluwers Polska, Warszawa 2010.

Akty prawne

1. Art. Ustawy o informatyzacji działalności podmiotów realizujących zadania publiczne (Dz.U. Nr 64, poz. 565 z późn. zm.)
2. Koncepcja Przestrzennego Zagospodarowania Kraju 2030, MRR, Warszawa, 2012
3. Konstytucja Republiki Estońskiej [w:] Konstytucje państw Unii Europejskiej, Wydawnictwo Sejmowe, Warszawa 2011
4. Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej ogłoszona w Dz.U. 1997, NR 78 poz. 483
5. Obwieszczenie Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 27 września 2018 r. w sprawie wykazu jednostek organizacyjnych podległych Ministrowi Spraw Wewnętrznych i Administracji lub przez niego nadzorowanych (M.P. z dnia 11 października 2018 r.)
6. Obwieszczenie Ministra Obrony Narodowej z dnia 16 stycznia 2019 r. w sprawie wykazu jednostek organizacyjnych podległych Ministrowi Obrony Narodowej lub przez niego nadzorowanych (M.P. z dnia 17 stycznia 2019 r.)
7. Obwieszczenie Ministra Przedsiębiorczości i Technologii z dnia 16 października 2018 r. w sprawie wykazu jednostek organizacyjnych podległych Ministrowi Przedsiębiorczości i Technologii lub przez niego nadzorowanych (M.P. z dnia 30 października 2018 r.)
8. Obwieszczenie Ministra Sprawiedliwości z dnia 1 sierpnia 2016 r. w sprawie wykazu jednostek organizacyjnych podległych Ministrowi Sprawiedliwości lub przez niego nadzorowanych (M.P. z dnia 19 sierpnia 2016 r.)
9. Obwieszczenia Ministra Zdrowia z dnia 27 listopada 2018 r. w sprawie wykazu jednostek organizacyjnych podległych Ministrowi Zdrowia lub przez niego nadzorowanych (M.P. z dnia 7 grudnia 2018 r.)
10. Rozporządzenie Prezesa Rady Ministrów z dnia 10 stycznia 2018 r. w sprawie szczegółowego zakresu działania Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji (Dz. U. z dnia 12 stycznia 2018 r.)

11. Rozporządzenie Prezesa Rady Ministrów z dnia 13 grudnia 2017 r. w sprawie szczegółowego zakresu działania Ministra Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej (Dz. U. z dnia 13 grudnia 2017 r.),
12. Rozporządzenie Prezesa Rady Ministrów z dnia 10 stycznia 2018 r. w sprawie szczegółowego zakresu działania Ministra Zdrowia (Dz. U. z dnia 12 stycznia 2018 r.)
13. Rozporządzenie Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 kwietnia 2018 r. w sprawie szczegółowego zakresu działania Ministra Cyfryzacji (Dz. U. z dnia 23 kwietnia 2018 r.)
14. Sněmovní tisk 569/0, část č. 1/6, Novela z. o sduř. v pol. stranách a v pol. Hnutích
15. Sněmovní tisk 984/0, část č. 1/10 Novela z. o kybernetické bezpečnosti – EU
16. Strategia na rzecz Odpowiedzialnego Rozwoju do roku 2020 (z perspektywą do 2030 r.) , Ministerstwo rozwoju, Warszawa 2017
17. Uchwała nr 8 Rady Ministrów z dnia 14 lutego 2017 r. w sprawie przyjęcia Strategii na rzecz Odpowiedzialnego Rozwoju do roku 2020 (z perspektywą do 2030 r.), M.P. 2017 poz. 260
18. Ustawa o finansach publicznych (Dz. U. 2009 Nr 157 poz. 1240 z późn. zm.) Ustawy o Radzie Ministrów
19. Ustawa o Prokuraturii Generalnej Rzeczypospolitej Polskiej (Dz. U. z dnia 30 grudnia 2016 r.)
20. Zákon České národní rady ze dne 8. ledna 1969 č. 2/1969 Sb., o zřízení ministerstev a jiných ústředních orgánů státní správy České republiky – v platném znění.
21. Zákon ze dne 19. prosince 2018 č. 336/2018 Sb. o státním rozpočtu České republiky na rok 2019
22. Załącznik do uchwały nr 16 Rady Ministrów z dnia 5 lutego 2013 roku w sprawie przyjęcia Długookresowej Strategii Rozwoju Kraju. Polska 2030. Trzecia Fala Nowoczesności

Źródła internetowe

1. <https://ranking.uczelnie.studentnews.pl/s/3928/76543-miasta-wg-uczelni.htm>
2. <https://en.oxforddictionaries.com/definition/delocalize>
3. <https://www.databaze-strategie.cz/cz/oblastni-dokumenty>
4. <https://www.law.muni.cz/content/en/o-fakulte/>
5. http://www.nsoud.cz/Judikatura/ns_web.nsf/Edit/TheSupremeCourt~GeneralInformation?Open&area=The%20Supreme%20Court&grp=General%20Information&lng=EN
6. <https://www.usoud.cz/en/history/>
7. <http://www.nsz.cz/index.php/cs/o-statnim-zastupitelstvi/vznik-a-historie>
8. <https://www.ochrance.cz/en/history-of-the-institution-of-ombudsman/history-of-czech-ombudsman/>
9. <http://www.nssoud.cz/Historie/art/4?menu=174>
10. <https://www.uohs.cz/cs/o-uradu/historie-uradu.html>
11. <https://zpravy.aktualne.cz/ekonomika/ceska-ekonomika/vitaskova-chce-presunout-sidlo-eru-z-jihlavy-do-ostravy/r~58a3879063bc11e3aa2e0025900fea04/?redirected=1551125262>
12. <http://institutvk.cz/clanky/hana-lipovska-udhpsph.html>
13. <https://www.eesti.ee>

14. <https://www.rahendusministeerium.ee/et/kov>
15. <http://andmebaas.stat.ee>
16. <http://pub.stat.ee/>
17. <https://www.baltictimes.com/news/articles/560/>
18. <https://m.baltictimes.com/article/jcms/id/100361/>
19. <https://www.hm.ee/en/history/1st-july-2001>
20. <https://www.riigikohus.ee/en/history>
21. <https://www.aripaev.ee/uudised/2017/12/12/riigiasutusi-ootab-ullatusteade>
22. <https://news.err.ee/889108/integration-foundation-relocates-to-narva>
23. <https://www.cia.gov/library/publications/the-world-factbook/geos/gm.html>
24. https://www.bgbl.de/xaver/bgbl/start.xav?startbk=Bundesanzeiger_BGBI&jumpTo=bgbl108s2986.pdf#__bgbl__%2F%2F*%5B%40attr_id%3D%27bgbl108s2986.pdf%27%5D__1550858244324
25. https://www.bbsr.bund.de/BBSR/DE/Raumentwicklung/RaumentwicklungDeutschland/Leitbilder/leitbildbroschuere-deutsch.pdf?__blob=publicationFile&v=7
26. https://www.bbsr.bund.de/BBSR/DE/Raumentwicklung/RaumentwicklungDeutschland/Leitbilder/leitbildbroschuere-englisch.pdf?__blob=publicationFile&v=7
27. https://www.bbsr.bund.de/BBSR/DE/Raumentwicklung/RaumentwicklungDeutschland/Leitbilder/leitbildbroschuere-englisch.pdf?__blob=publicationFile&v=7
28. https://www.bmu.de/fileadmin/Daten_BMU/Download_PDF/Gesetze/berlin-bonn_statusbericht_bf.pdf
29. https://www.service.bund.de/Content/DE/Behoerden/Suche/Formular.html?nn=4641496&searchResult=true&resultsPerPage=100&cl2Categories_Einordnung=oberebundesbehoerde
30. https://www.gesetze-im-internet.de/berlin_bonng/__l.html
31. [http://www.lvz.de/Region/Mitteldeutschland/Bund-will-weitere-Behoerden-in-Ostdeutschland-ansiedeln,](http://www.lvz.de/Region/Mitteldeutschland/Bund-will-weitere-Behoerden-in-Ostdeutschland-ansiedeln)
32. <https://www.afdbundestag.de/anton-friesen-bundesbehoerden-im-osten-stark-unterrepraesentiert/>
33. https://www.bmu.de/fileadmin/Daten_BMU/Download_PDF/Gesetze/berlin-bonn_statusbericht_bf.pdf
34. <https://www.fli.de/en/about-us/historie/fli-riems/>
35. <https://www.bverwg.de/gebaeude/geschichte-des-gebaeudes>
36. <https://www.cia.gov/library/publications/the-world-factbook/geos/gm.html>

37. https://www.bgbl.de/xaver/bgbl/start.xav?startbk=Bundesanzeiger_BGBl&jumpTo=bgbl108s2986.pdf#__bgbl__%2F%2F*%5B%40attr_id%3D%27bgbl108s2986.pdf%27%5D__I550858244324
38. https://www.bbsr.bund.de/BBSR/DE/Raumentwicklung/RaumentwicklungDeutschland/Leitbilder/leitbildbroschuere-deutsch.pdf?__blob=publicationFile&v=7
39. https://www.bbsr.bund.de/BBSR/DE/Raumentwicklung/RaumentwicklungDeutschland/Leitbilder/leitbildbroschuere-englisch.pdf?__blob=publicationFile&v=7
40. https://www.bmu.de/fileadmin/Daten_BMU/Download_PDF/Gesetze/berlin-bonn_statusbericht_bf.pdf,
41. https://www.service.bund.de/Content/DE/Behoerden/Suche/Formular.html?nn=4641496&searchResult=true&resultsPerPage=100&cl2Categories_Einordnung=oberebundesbehoerde
42. https://www.gesetze-im-internet.de/berlin_bonng/___I.html
43. <http://www.lvz.de/Region/Mitteldeutschland/Bund-will-weitere-Behoerden-in-Ostdeutschland-ansiedeln>,
44. <https://www.welt.de/politik/article181197308/Strukturfoerderung-SPD-will-Bundesbehoerden-von-West-nach-Ost-verlagern.html>,
45. <https://www.afdbundestag.de/anton-friesen-bundesbehoerden-im-osten-stark-unterrepraesentiert/>
46. https://www.bmu.de/fileadmin/Daten_BMU/Download_PDF/Gesetze/berlin-bonn_statusbericht_bf.pdf
47. <https://www.fli.de/en/about-us/historie/fli-riems/>
48. <https://www.bverwg.de/gebaeude/geschichte-des-gebaeudes>
49. https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/779764/NPPF_Feb_2019_web.pdf
50. <https://www.oecd.org/regional/regional-policy/national-urban-policy-United-Kingdom.pdf>
51. <https://www.cia.gov/library/publications/the-world-factbook/geos/uk.html>
52. <https://webarchive.nationalarchives.gov.uk/20160106004211/http://www.ons.gov.uk/ons/guide-method/geography/beginner-s-guide/other/travel-to-work-areas/index.html>