

KRYSTIAN HEFFNER

Uniwersytet Ekonomiczny w Katowicach

ROZWÓJ OŚRODKÓW REGIONALNYCH A PROCESY DECENTRALIZACJI I DEKONCENTRACJI SEKTORA PUBLICZNEGO

Abstract: Development of Regional Centers and Public Sector Decentralisation and Deconcentration Processes. In the cities with the functions of national and regional centres are located in most public sector institutions, and in particular public administration offices (capital city, transregional as well as regional centres). For many years, even decades, distribution and location of public institutions in selected cities is the subject of lively political and scientific discussion, both in socio-political circles and among researchers dealing with issues of management, spatial organization and regional policy.

The aim of the paper is to assess the intensity of processes of the spatial concentration of public sector institutions and in particular public administration. Furthermore, an attempt to determine the spatial processes associated with the forms of public sector institutions distribution in the urban system of the country has been taken. Attention was drawn to the phenomenon of agglomeration (decreasing the number of institutions and organizations and limiting the number of their seats in the non-metropolitan locations), deglomeration (reverse process) as well as concentration and deconcentration.

Studies on the effects of institutions' decentralization indicated that in the sector of public administration, education as well as research and development and innovation, development effects of investment concentration just in smaller cities (regional and subregional centres) are considerable. Similar actions in metropolitan areas provide fewer benefits, because achieved growth impacts locally. The foundation of *National Urban Policy* [2015] to a small extent consider changes occurring in the public service sector (including in the public administration) and they can have a significant effect on the functioning of larger cities in Poland and controlling of transformations in the sector, limiting both the institutional structures in terms of quantity and to streamline their actions – may become an instrument of active urban and regional policy – they can change their location systems in urban centres.

Keywords: Decentralisation, deconcentration, deglomeration, public sector, regional centres, urban policy.

Wprowadzenie

Z miastami pełniącymi funkcje krajowych i regionalnych centrów łączy się lokalizacja większości instytucji sektora publicznego, a w szczególności administracji (stolica, ośrodki ponadregionalne i regionalne). Od wielu lat, a nawet dekad – rozmieszczenie instytucji publicznych w wybranych miastach jest przedmiotem ożywionej dyskusji, zarówno w środowiskach społeczno-politycznych, jak i wśród badaczy zajmujących się problematyką zarządzania, organizacji przestrzennej i polityki regionalnej.

Celem opracowania jest ocena intensywności procesów koncentracji przestrzennej instytucji sektora publicznego, a w szczególności administracji publicznej. Ponadto podjęto próbę określenia charakteru procesów przestrzennych związanych z formami ich rozmieszczenia w układzie przestrzennym kraju, biorąc pod uwagę zjawisko aglomeracji (zmniejszanie liczby instytucji i organizacji oraz ograniczanie liczby ich siedzib w innych niż metropolie lokalizacjach), deglomeracji (odwrotny proces) oraz koncentracji i dekoncentracji.

Procesy koncentracji (często utożsamiane z aglomeracją), jak i decentralizacji w strukturach sektora publicznego mają najczęściej podłoże polityczne (polityka zmian w strukturze organizacyjnej instytucji sektora publicznego – sprzyjanie centralizacji – inicjatywy decentralizacyjne), z drugiej strony są warunkowane ekonomicznie (skutki zmian w koncepcji rozmieszczenia instytucji sektora publicznego dla budżetu państwa), mają też wymiar społeczno-kulturowy (społeczna akceptacja dla zmian w filozofii organizacji i rozmieszczeniu instytucji centralnych). Podjęto próbę odpowiedzi na pytanie o to, czy deglomeracja jest zjawiskiem pożądanym z punktu widzenia administracji państwowej (np. ze względu na dostępność usług administracyjnych)? Jakie znaczenie ma decentralizacja instytucji administracji państwa dla funkcjonowania miast, oraz – szczególnie w kontekście europejskim – o to, czy potrzebna jest deglomeracja administracji centralnej? Jest znacznie więcej uwarunkowań zmian w polityce rozmieszczania instytucji publicznych szczególnie, jeśli rozważyć je z punktu widzenia ośrodków miejskich, w których funkcjonują lub mogą zacząć (albo przestać) funkcjonować. Konsekwencji dokonywania zmian w rozmieszczeniu i lokalizacji instytucji sektora usług publicznych jest również wiele, w tym przede wszystkim spowolnienie rozwoju społeczno-gospodarczego [zob. m.in. Zaborowski 2015]. Większość z tych procesów jest głęboko uwarunkowana organizacyjnie, ekonomicznie i politycznie, w związku z tym podjęcie dyskusji o tej kwestii budziło i nadal budzi wiele emocji w wielu środowiskach społecznych i politycznych.

Pojęcie *instytucji publicznej* często utożsamia się z kategorią podmiotu publicznego¹, do której w Polsce zalicza się organy administracji rządowej, kontroli państwowej

¹ Na przykład w rozumieniu *Ustawy z 17 lutego 2005 r. o informatyzacji działalności podmiotów realizujących zadania publiczne* (art. 2 ust. 1).

i ochrony prawa, sądy, jednostki organizacyjne prokuratury, samorządu terytorialnego oraz ich organy, jednostki budżetowe i samorządowe zakłady budżetowe, fundusze celowe, samodzielne publiczne zakłady opieki zdrowotnej, Zakład Ubezpieczeń Społecznych, Kasy Rolniczego Ubezpieczenia Społecznego, struktury Narodowego Funduszu Zdrowia, państwowe lub samorządowe osoby prawne utworzone na podstawie odrębnych ustaw. Są to również bardzo liczne struktury, którym państwo i jego organy powierzyły lub zleciły realizację zadania publicznego, takie jak szkoły, biblioteki czy muzea. Generalnie są to struktury instytucjonalne finansowane z budżetu państwa, ale możliwe są i inne źródła finansowania. Działają w interesie publicznym i nie osiągają zysku [Wytrązek 2011]. W ujęciu przestrzennym są powiązane z miastami, szczególnie większymi i tu instytucje publiczne przeważająco generują zatrudnienie, prowadzą działalność, koncentrują użytkowników oraz inicjują aktywności obsługowe stając się ważnymi składnikami struktury miejskiej.

1. Deglomeracja i jej znaczenie w sensie organizacji przestrzeni

Rozwój miast jest wynikiem wielu procesów, głównie gospodarczych, skutkujących stopniowym narastaniem ich potencjału związanego z infrastrukturą zurbanizowanego obszaru i jego kapitałem ludzkim oraz społecznym, a także utrwalaniem się (również w sensie materialnym) coraz liczniejszych relacji z lokalnym, regionalnym i krajowo-międzynarodowym otoczeniem. Te powiązania i zależności inicjują nowe możliwości wzrostu gospodarczego [Heffner 2001], a ich powodzenie w znacznym stopniu umożliwia miastom tworzenie własnego sektora kreatywnego (to modne określenie), z którym dosyć ściśle powiązana jest sfera administracji publicznej. Ze względu na *stricte* hierarchiczny charakter struktury organizacyjnej administracji, a także podtrzymywanie określonej liczby miejsc pracy wraz z ich stabilnym finansowaniem (budżet państwa, samorządowy) oraz budowaniem i funkcjonowaniem określonych relacji zewnętrznych (np. z instytucjami krajowymi, międzynarodowymi) lub regionalnych i lokalnych – ośrodki miejskie, w których instytucje administracji publicznej są zlokalizowane, uzyskują istotny impuls rozwojowy trwale podtrzymujący wzrost.

Koncepcje instytucjonalnego zorganizowania miasta wskazują [Suliborski 2010], że trendy rozwojowe, generowane przez jego mieszkańców i użytkowników, urzeczywistniają się w tworzonych lub lokowanych w nim instytucjach, składających się na jego celową strukturę. Potencjał miejsc pracy i zatrudnienia w mieście jest pochodną zinstytucjonalizowanej oferty pracy i podaży siły roboczej. Instytucje sektora publicznego i prywatnego (przedsiębiorstwa) warunkują wielkość zatrudnienia i sytuację na rynku pracy w ośrodku miejskim (równowaga, nadpodaż, niedobór pracowników, miejsc pracy, dojazdy, wyjazdy do pracy, bezrobocie), a ta zależy od wielu czynników politycznych, społecznych, gospodarczych i kulturowych [Szajnowska-Wysocka 1995; Petryszyn 2005].

Wybór ośrodków miejskich, jako lokalizacji instytucji administracji publicznej poziomu krajowego, ponadregionalnego, regionalnego, a nawet ponadlokalnego, odgrywa w rozwoju miast bardzo ważną rolę, nie tylko w sensie prestiżowym, ale przede wszystkim społecznym (trwałe miejsca pracy, sieć kontaktów, infrastruktura organizacyjna) i gospodarczym (utrwalający się popyt w gospodarce miejskiej, potencjał relacji organizacyjnych, kreowanie nowych potrzeb rynkowych, inicjowanie wtórnego popytu na usługi i produkty oraz pracę)². Do licznych ograniczeń, stanowiących immanentną cechę sektora administracji publicznej, należy także ogólna „pula” istniejących i tworzonych struktur instytucjonalnych oraz zasób miejsc pracy powiązanych z ich funkcjonowaniem. Potencjał rynku pracy związanego z tym sektorem jest ograniczony (choć występuje stała tendencja do wzrostu) i ściśle uzależniony od wielkości środków budżetowych, które państwo zamierza przeznaczyć na funkcjonowanie instytucji publicznych, tak aby „obsługujące” ten proces instytucje miały zapewnione środki na sprawne działanie.

Z takiego punktu widzenia zmniejszanie wydatków na funkcjonowanie sektora administracji publicznej jest działaniem racjonalnym, społecznie uzasadnionym i pożądanym. Warto jednak zauważyć, że ograniczenia o charakterze ilościowym i budżetowym głównie dotyczą najniższych szczebli struktury – a więc przede wszystkim instytucji ponadlokalnych (np. trend do likwidacji powiatów) i regionalnych (np. reformy administracyjne zmniejszające liczbę jednostek regionalnych, stałe poddawanie w wątpliwość sprawności i sensowności funkcjonowania „małych” województw, dążenie do likwidacji struktur regionalnych w sferze zarządzania sektorem publicznym (administracja niezespółona i zespółona wraz z jej instytucjami), organizacja struktur ponadregionalnych itd.). Ograniczaniu administracji publicznej niższych szczebli towarzyszy ich odtwarzanie w formie struktur lub kompetencji, a najczęściej i jednego i drugiego, na poziomie miast największych, metropolii – głównie jako instytucji ponadregionalnych. Tak można wytłumaczyć m.in. naciski metropolizacyjne i wspieranie trendów „usprawniających” i koncentrujących sektor publiczny w ograniczonej liczbie lokalizacji, płynące z kilku największych miast w Polsce lub z ich zorganizowanych struktur (np. Unia Metropolii Polskich) albo z poziomu centralnego (Warszawa). Wprawdzie pierwotnym źródłem endogenicznego potencjału rozwojowego miast jest wzrost sektora gospodarczego, który wytwarza realny dochód i wpływy podatkowe, to jednak sektor administracji publicznej jest utrzymywany ze środków centralnych (instytucje krajowe) lub regionalnych (instytucje samorządu wojewódzkiego), a więc zewnętrznych dla miast, w których jest zlokalizowany. W ten sposób, mimo pozagospodarczego pochodzenia funduszy, odgrywa rolę egzogenicznego czynnika rozwoju

² Przykładowo, propozycje utworzenia powiatów i Kolegiów Metropolitalnych wprost sugerowały ich mocniejsze wsparcie biurowe (ze względu na silne zaabsorbowanie innymi problemami członków partnerstw). Lokalizacją tych instytucji (a więc miejsc pracy) miały być metropolie. Zob. [*Koncepcja Kolegiów Metropolitalnych...* 2013].

ośrodków wojewódzkich³, a im mniejsze jest miasto, w którym funkcjonują instytucje sektora publicznego, tym mają większe znaczenie dla jego rozwoju⁴.

Z punktu widzenia rozwoju miast sektor publiczny charakteryzuje się bardzo atrakcyjnymi cechami (baza dla możliwości rozwojowych, stabilne miejsca pracy, nieruchomości, rynek usług, petenci itd.) i nie jest obojętne, w którym z ośrodków miejskich instytucje administracyjne różnych poziomów hierarchicznych (centralne, ponadregionalne, regionalne, subregionalne, ponadlokalne) są ulokowane. Im więcej i im wyższego szczebla są to instytucje, tym większy ogólny efekt gospodarczy, społeczny i w końcu również prestiżowy (marketing miasta) dla „wybranego” ośrodka miejskiego. „Odbieranie” instytucji administracji publicznej mniejszym ośrodkom regionalnym i centrom subregionalnym (czyli likwidowanie struktur lub przenoszenie siedzib tych instytucji do innych, zazwyczaj znacznie większych miast), do których wcześniej one trafiały, zawsze prowadzi do znacznych perturbacji rozwojowych w ośrodkach mniejszych⁵. Można natomiast sformułować tezę, że w ośrodkach metropolitalnych (chodzi o grupę kilku największych miast w Polsce – Warszawę i Kraków, Łódź, Wrocław, Poznań, Gdańsk, do pewnego stopnia również Katowice) – zarówno zmniejszanie, jak i powiększanie instytucjonalne i ilościowe sektora administracji publicznej (miejsca pracy), nie wywołuje negatywnych efektów o istotnym znaczeniu dla rozwoju tych ośrodków. W odróżnieniu od procesów gospodarczych i związanych z nimi lokalizacji, które mają w znacznym stopniu niezależny charakter – lokalizacjami i funkcjonowaniem sektora administracji publicznej w wybranych miastach można sterować i dokonywać w tym zakresie świadomych wyborów, uwzględniających nie tylko cele polityki rozwoju państwa, ale również politykę miejską [por. np. Gorzelak *et al.* 2010; Sługocki 2011]. Nadmierna koncentracja tych instytucji w dużych ośrodkach miejskich, może zostać przekształcona w narzędzie polityki regionalnej i miejskiej. W procesie deglomracji i dekoncentracji instytucji sektora publicznego, w szczególności administracji, można wzmocnić potencjał rozwojowy mniejszych ośrodków regionalnych, a nawet subregionalnych.

Deglomercja jest zwykle rozumiana jako zahamowanie wzrostu zagęszczenia ludności, obiektów, instytucji, aktywności na jakimś obszarze lub w mieście. Wyróżnia się dwa typy deglomracji – czynną (przenoszenie obiektów poza układ aglomeracyjny) i bierną (niedopuszczanie do lokowania się nowych obiektów w układzie

³ Jakkolwiek koszty administracji samorządowej w całości ponoszone są z budżetu województwa, obciążając podstawowe źródło jego dochodów własnych – podatek CIT odprowadzany przez podmioty gospodarcze z całego regionu, to ich realizacja dokonuje się w mieście, gdzie zlokalizowane są instytucje samorządu regionalnego. Por. [Kozłowski 2016].

⁴ Zob. więcej na ten temat m.in.: [Heffner 2009; Łukomska 2011; Sokołowski 2011 i in].

⁵ Generalnie, relatywnie szerokie badania potwierdzają konstatację, że likwidacja instytucji sektora publicznego, przeniesienie ich kompetencji, a tym samym i wykonujących je urzędów do innych, większych ośrodków, nie tylko przesuwają same instytucje, ale również ich użytkowników, interesariuszy i potencjalnych klientów. Nie jest to bez znaczenia dla funkcjonowania i rozwoju miasta. Por. np.: [Komorowski 2012, Krysiński 2015; Kurniewicz, Swianiewicz 2016; Zaborowski 2016].

aglomeracyjnym). Natomiast *dekoncentracja* jest definiowana jako formalny lub nieformalny podział kompetencji zarządzania pomiędzy większą liczbą podmiotów, instytucji, ośrodków decyzyjnych (rozproszenie). Procedury prowadzące do dekoncentracji w zarządzaniu stosuje się często w strukturach administracyjnych i organizacyjnych sektora publicznego i gospodarczego, a ich efektem może być przemieszczenie instytucji do nowych lokalizacji lub jej rozproszenie do kilku albo kilkunastu miejsc. Regularnie, w różnych dokumentach oceniających poziom rozwoju zarówno regionów, jak i powiązanych z nimi ośrodków miejskich, wskazuje się kilkanaście miast regionalnych i subregionalnych, w których koncentracja negatywnych zjawisk społeczno-gospodarczych oceniana jest jako bardzo wysoka (m.in. Włocławek, Kalisz, Tomaszów Mazowiecki, Pabianice, Radomsko, Puławy, Jelenia Góra, Częstochowa, Zawiercie, Dąbrowa Górnicza, Sosnowiec, Tarnów, Przemyśl, *KSRR 2014-2020*).

2. Deglomeracja i decentralizacja w sektorze publicznym a polityka miejska

Administrację publiczną i jej instytucje definiuje się [Izdebski, Kulesza 2004] jako *zespół działań, czynności i przedsięwzięć organizatorskich i wykonawczych, prowadzonych na rzecz realizacji interesu publicznego przez różne podmioty, organy i instytucje, na podstawie ustawy i w określonych prawem formach*. Dzieli się ją na rządową i samorządową. Pierwsza występuje na szczeblu ogólnokrajowym (prezydent, premier i rada ministrów, ministrowie i ich urzędy, urzędy centralne) oraz wojewódzkim (wojewoda i urząd wojewódzki), a lokalizacje instytucji są powiązane odpowiednio z stolicą kraju i ośrodkami wojewódzkimi. Druga funkcjonuje na poziomie województw (marszałek, sejmik, zarząd), powiatów (starosta, rada powiatu) i gmin (prezydent, burmistrz lub wójt, rada gminy), a w odpowiednich ośrodkach miejskich działają instytucje samorządowe (wojewódzkie, powiatowe, gminne), przy czym te ostatnie, w zależności od statusu formalnego jednostki lokalnej, mogą być ulokowane w miejscowościach wiejskich (gminy wiejskie).

Organy administracji rządowej mogą występować w terenie, a więc poza centrum (administracja rządowa niezespólna) i podlegają bezpośrednio odpowiednim ministerstwom (np. izby celne, urzędy celne, izby skarbowe, urzędy skarbowe, urzędy kontroli skarbowej, urzędy morskie, urzędy statystyczne). Lokalizacja tych instytucji może występować we wszystkich województwach, ale często ich zasięg obejmuje kilka regionów i wówczas są ulokowane w największych ośrodkach miejskich (metropoliach). Jeśli organy rządowej administracji są bezpośrednio podległe wojewódzkie (administracja rządowa zespólna – np. Wojewódzka Komenda Państwowej Straży Pożarnej, Kuratorium Oświaty, Komenda Wojewódzka Policji), to lokalizacja urzędów jest tożsama z ośrodkiem wojewódzkim. Generalnie, instytucje samorządowe

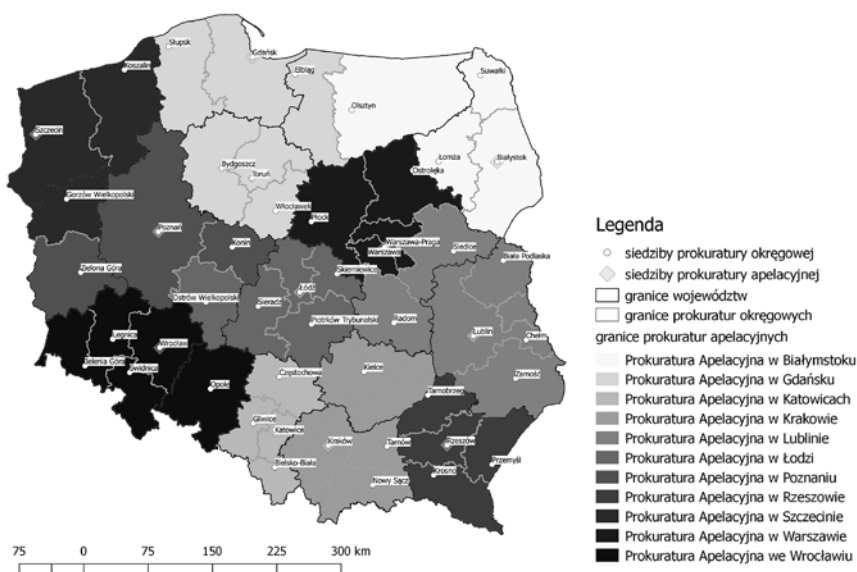
charakteryzują się większym rozproszeniem siedzib natomiast administracja rządowa zdecydowanie mniejszym.

W zasadzie, procesy potencjalnych zmian w lokalizacji miejsc świadczenia usług z zakresu administracji publicznej – zarówno rządowej (zespolonej i niezespolonej), jak i samorządowej, można rozważać w kontekście potrzeb i możliwości ich centralizacji albo decentralizacji. *Decentralizacja* jest rozumiana jako przemieszczenie instytucji i kompetencji wyższego szczebla (zwykle centralnego lub ponadregionalnego, rzadziej regionalnego) do innych niż centrum (Warszawa) ośrodków miejskich – ponadregionalnych lub regionalnych. Taki proces jest traktowany jako społecznie i funkcjonalnie pożądany, ze względu na zbliżenie instytucji do ich potencjalnych użytkowników, ale napotyka na duży opór w samej administracji centralnej i w związku z tym jest bardzo rzadko inicjowany. *Centralizacja* oznacza przesuwanie uprawnień „w górę”, przejmowanie kompetencji i obszarów obsługi przez instytucje wyższego poziomu. Instytucje z ośrodków niższego poziomu hierarchicznego są przejmowane i łączone, a ich sferę działania przejmuje organ wyższego poziomu ulokowany w mieście typu metropolitalnego. W praktyce oznacza to likwidowanie placówek, wydziałów i delegatur w mniejszych miastach, łączenie struktur i przemieszczanie ich kompetencji (często także zatrudnienia) na szczebel centralny, ponadregionalny lub regionalny (to rzadziej) do największych miast. W sektorze administracji charakterystyczna jest niesamodzielność organów i brak strefy podejmowania samodzielnych decyzji na niższych poziomach, w efekcie przesunięcie całej struktury na wyższy poziom kompetencji (i do innej lokalizacji) ma znamiona rozwiązania korzystnego z każdego punktu widzenia. Natomiast duża spójność aparatu administracji, sprzyja jednolitości działań i pozwala na „przerzucanie” określonych środków w skali kraju, co mogłoby odwrócić przynajmniej niektóre z praktyk centralizacyjnych.

W warunkach polskich zdecydowanie przeważa tendencja do centralizacji wszelkiego rodzaju działalności administracyjnych i całego sektora publicznego. Ma ona podłoże warunkowane historycznie i politycznie – mniejsza liczba lokalizacji instytucji i ich większe skupienie w przestrzeni (aglomeracja) ułatwia bezpośrednie oddziaływanie. Ważne są też czynniki społeczne – zbliżenie instytucji publicznych (coraz większa liczba instytucji w jednym lub kilku ośrodkach miejskich) generuje nowe aktywności i miejsca pracy w otoczeniu instytucjonalnym, stabilizuje miejskie rynki pracy, inspiruje również komparatywne opinie o słabym wykorzystaniu potencjału sektora publicznego, w szczególności administracji publicznej działających w rozproszeniu, w ośrodkach regionalnych lub ponadlokalnych.

Przed reformą administracyjną kraju (do 1998 r.) i krótko po niej, aż po okres związany z wejściem Polski do Unii Europejskiej (lata 1990-2006), bardzo silnie uzewnętrzniany był pogląd, że duże, w sensie terytorialnym i ludnościowym struktury regionalne, a co za tym idzie również administracyjno-samorządowe, dysponując zdecydowanie większymi potencjałami demograficznymi, gospodarki i infrastruktury, mają zdecydowanie lepsze perspektywy rozwojowe niż struktury mniejsze [Jałowiecki

2000; Zaborowski 2014]. Oceniając potencjały rozwojowe województw [Gorzelał *et al.* 2010], wskazywano, że mniejsze ośrodki regionalne (Gorzów Wielkopolski, Zielona Góra, Opole) mają „trzeciorzędne znaczenie w polskim systemie osadniczym”, co skutkuje relatywnie słabą dostępnością niektórych usług publicznych w ich regionach (np. medycznych), nie mają także większych szans wejścia na ścieżkę rozwoju metropolitarne. Potencjał większych regionów koncentruje się w ich centrach – dużych ośrodkach, aglomeracjach miejskich i to one z reguły rozwijają się szybciej niż pozostałe części ich regionów administracyjnych⁶. Stąd m.in. widoczna, stała presja płynąca zarówno z poziomu centralnego, jak i z kilku ośrodków miejskich aspirujących do roli metropolii, do „zamrożenia” wszelkich instytucji sektora publicznego w dotychczasowych lokalizacjach (regionalne ośrodki o cechach metropolii) lub zdecydowany opór przed możliwością zmiany lokalizacji instytucji centralnych sektora publicznego (branżowych) w sensie transferu ich centralnych siedzib (prawie wszystkie są zlokalizowane w Warszawie) do innych miast poziomu regionalnego (ryc. 1).



Ryc. 1. Siedziby okręgów i rejonów prokuratur apelacyjnych w Polsce (11 rejonów i 48 okręgów)

Źródło: Opracowanie P. Gibas, Katedra Gospodarki Przestrzennej, UE w Katowicach [2017].

⁶ Por. opracowania uzasadniające znaczną redukcję liczby regionów administracyjnych w tym czasie ze względów gospodarczych, społecznych, politycznych, a nawet kulturowych [np. Wysocka, Koziński 1993; Gorzelał 1999; Jałowiecki 2000], gdy tymczasem inne prace wskazują, że jednym z istotnych czynników funkcjonowania i rozwoju struktury regionalnej jest jej instytucjonalizacja [np. Chojnicki 1997].

Jeszcze przed 2000 r. formułowano liczne opinie, że reforma administracyjna nie była doskonała, bowiem decentralizacja uprawnień i środków okazała się płytsza, niż przekazywanie zadań. Postępująca decentralizacja „zagraża” pozycji instytucji centralnych, stąd też ich opór w przekazywaniu do samorządu wojewódzkiego i powiatowego (nie mówiąc o możliwości przesunięcia instytucji centralnych do ośrodków miejskich o innym statusie) tych zadań i uprawnień oraz towarzyszących im środków finansowych, które powinny znaleźć się w województwach, a nie w centrum (czyli w Warszawie). Jest to ten rodzaj gry, w którym sprzeczność układu sektorowego i terytorialnego jest szczególnie wyraźna [Gorzela 1999]. W obiegowej opinii, cały sektor publiczny jest w Polsce zbyt rozbudowany, zatrudnia zbyt dużo pracowników, często o niskim poziomie kompetencji, jest niesprawny, ma skomplikowaną i utrudniającą dostęp strukturę, zarówno organizacyjną, jak i przestrzenną. Wskutek takiej postawy praktycznie całego społeczeństwa (często uzasadnionej konkretnymi przykładami) wszelkie działania, których efektem nie jest widoczny spadek zatrudnienia w tym sektorze, napotykają na niechęć i brak akceptacji przede wszystkim w odniesieniu do przekształceń w administracji na poziomie ponadlokalnym, regionalnym i centralnym.

Decentralizacja władzy publicznej to proces jej rozproszenia, który polega na przekazaniu zadań i kompetencji przez centralne organy państwa jednostkom niższego rzędu. Jest ich więcej, mają uprawnienia do samodzielnego podejmowania decyzji, a także środki finansowe do wykonywania zadań przekazanych do realizacji. Zagadnienie decentralizacji władzy dotyczy nie tylko administracji publicznej i samorządu terytorialnego, ale również samorządu zawodowego i gospodarczego, których działanie ma terytorialny charakter i uwzględnia więzi społeczne, gospodarcze lub kulturowe⁷. Jeśli chodzi o samorząd terytorialny, to w warunkach polskich ustrój terytorialny kraju zapewnia decentralizację władzy publicznej, jednak nie jest określony ani jej stopień ani zakres, a jedynie zasadniczy podział administracyjny państwa, który zapewnia jednostkom terytorialnym zdolność wykonywania zadań publicznych. Cechą charakterystyczną decentralizacji jest brak hierarchicznego podporządkowania jednostek samorządowych różnych szczebli. Zatem, do skutecznego przeprowadzenia procesu decentralizacji władzy publicznej muszą być spełnione liczne warunki: własne kompetencje organu niższego rzędu, brak hierarchicznego podporządkowania, faktyczna samodzielność, wskazane źródła finansowania i osobowość prawna. Dodatkowo, samorząd terytorialny prowadzi samodzielną politykę finansową, a także kadrową.

Wyróżnia się dwa rodzaje decentralizacji – terytorialną (czyli samorząd terytorialny) i rzeczową. Samorząd terytorialny w Polsce jest trójszczeblowy i składa się z gmin, powiatów oraz województw. Decentralizacja rzeczowa polega na powierzeniu określonym, samodzielnym organom zarządzania pewnymi sprawami (np. samorząd zawodowy i gospodarczy, wykonujący zadania na własny rachunek, we własnym imieniu, ale i na własną odpowiedzialność, Zalewski 2007). Funkcjonujący

⁷ [Prawo24.pl © 2015, <http://www.prawo24.pl/a/decentralizacja-w%C5%82adzy-publicznej>].

po 1990 r. model administracji zakłada jej wykonywanie zarówno przez aparat scentralizowanej administracji rządowej, jak również wieloraki układ organów i instytucji działających samodzielnie i wykonujących powierzone im w drodze ustaw zadania publiczne w imieniu własnym i na własną odpowiedzialność [Antkowiak 2011]. *Dekoncentracja* polega na powierzeniu kompetencji administracyjnych także organom terenowym zwłaszcza poziomu podstawowego, co prowadzi do rozłożenia uprawnień do wydawania decyzji i ponoszenia odpowiedzialności za nie (przesunięcie hierarchiczne). Najczęściej te dwa zjawiska, czyli koncentracji i dekoncentracji przenikają się nawzajem. Z *koncentracją* mamy do czynienia wówczas, gdy kompetencje przyznane administracji państwowej mają być spełnione przez szczeble wyższe, zwłaszcza centralne [Jeżewski 2004].

Każdy zdecentralizowany układ funkcjonowania administracji związany jest ściśle z zasadą dekoncentracji, czyli rozproszenia kompetencji. Wszystkie te procesy, jeśli prowadzą do trwałych zmian polegających na przesunięciach lokalizacji wykonywania kompetencji, skutkują również w sferze uwarunkowań rozwoju ośrodków miejskich⁸.

Polityka miejska i jej powiązania z procesami decentralizacji i dekoncentracji w sektorze publicznym są integralną częścią polityki rozwoju społeczno-gospodarczego i przestrzennego kraju oraz regionów. Polega ona na świadomej i celowej działalności podmiotów publicznych kształtujących szeroko rozumiany rozwój funkcjonalnych obszarów miejskich. Jest realizowana na wszystkich poziomach zarządzania – krajowym, regionalnym oraz lokalnym i ukierunkowana terytorialnie, a jej adresatami są wszyscy aktorzy publiczni i niepubliczni, prowadzący działania istotne dla osiągnięcia celów tej polityki [Pankau 2011]. Koncepcja krajowej polityki miejskiej w Polsce [Sługocki 2011; Żuber 2011] bezpośrednio łączy się z szeroką debatą nad rozwojem i rolą miast w Unii Europejskiej, a w szczególności nad znaczeniem miast dla uzyskiwania spójności terytorialnej oraz terytorializacji polityk publicznych (nowy wymiar europejskiej polityki spójności po 2013 r. i wzmocnienie w niej problematyki miejskiej). To miasta, a nie regiony lub państwa, stały się nowym podmiotem implementacji tej polityki. Preferencje dla prestiżowego znaczenia miast i podejścia funkcjonalnego prowadzą do objęcia polityką miejską całych aglomeracji miejskich (w tym stref suburbanizacji), które – jako struktury o powiększonym potencjale, mają być „motorami” wzrostu i kreatywności oraz innowacji [Kudłacz 2010].

Problemy miast, niezależnie od tego, czy dotyczą degradacji środowiska czy wykluczenia społecznego, wymagają realnych rozwiązań i bezpośredniego zaangażowania organów właściwego szczebla, które będą przygotowywać programy rozwoju miast z przejrzystymi wskazaniem środków finansowych przeznaczonych na zagadnienia

⁸ [<http://www.noadm.republika.pl/26.html>]. Chociaż warto wspomnieć o nieudanej próbie zmiany w strukturze instytucjonalnej sądownictwa (2014), a jej efektem miała być koncentracja kompetencji i działalności sądów w mniejszej liczbie jednostek terenowych (2014), która po kilku miesiącach obowiązywania została cofnięta.

miejskie. Również władze miejskie odgrywać miałyby większą rolę w projektowaniu i wdrażaniu strategii rozwoju obszarów miejskich. Uzasadniona jest propozycja, aby zarówno działania dotyczące miast, jak również stosowne środki oraz listę wybranych miast – jasno określić w dokumentach programowych nowej polityki spójności [*Wnioski...* 2010]. Nie ulega wątpliwości (w świetle powstających w ostatnich latach dokumentów i opracowań, m.in. w Polsce), że stwierdzenia te odnoszą się do największych miast (najlepiej o statusie metropolitalnym, jeśli można o takim mówić w poszczególnych krajach europejskich) lub miast o szczególnym statusie (politycznym – stolice krajów, regionów, gospodarczym, społeczno-kulturowym), jednak z istotnym potencjałem ludnościowym. Miasta, szczególnie te największe, są siłą sprawczą gospodarki i tworzenia nowych miejsc pracy, dlatego też ich rozwój leży w interesie całego kraju. Niestety polskie miasta i otaczające je obszary w znacznej mierze ustępują miastom i regionom europejskim, zwłaszcza krajów Europy Zachodniej i Północnej, ze względu na niedostatek rozwoju funkcji metropolitalnych, zwłaszcza ośrodków decyzyjnych w sferze biznesowej i finansowej, instytucji międzynarodowych, multimodalnych funkcji transportowych, badawczo-rozwojowych, w pewnym stopniu także funkcji symbolicznych [*Założenia...* 2013]. Nie są wystarczająco konkurencyjne w sferze innowacyjnej gospodarki i cechują się niskim poziomem powiązań funkcjonalnych, który wynika ze słabości infrastruktury komunikacyjno-transportowej i jej złej organizacji. W skali krajowej jednak największe polskie miasta mają korzystną lokalizację, co skutkuje m.in. intensyfikacją działalności gospodarczej. Najwięcej powiązań funkcjonalnych (m.in. w zakresie dojazdów do pracy, kontaktów biznesowych, edukacji, kultury) generuje Warszawa i pozostałe ośrodki metropolitalne, natomiast wzajemne relacje na poziomie regionalnym są zdecydowanie słabsze [*Koncepcja...* 2012].

Wykorzystanie potencjału miast w procesach rozwoju regionalnego jest niewystarczające, szczególnie w obszarach problemowych i peryferyjnych. Policentryczny charakter systemu osadniczego Polski umożliwia włączenie do realizacji celów rozwoju regionalnego zarówno dużych, jak i średnich ośrodków miejskich, ale stopniowo „przegrywa” z implementacją modelu polaryzacyjno-dyfuzyjnego w polityce rozwoju [por. oceny sytuacji Zaborowski 2014; Śleszyński 2015; Kurniewicz, Swianiewicz 2016]. W ocenie sformułowanej w *Założeniach KPM* [2013] przyczyny tkwią w niewystarczającej sprawności funkcjonalnej systemu osadniczego, która utrudnia mniejszym ośrodkom czerpanie korzyści z rozwoju ośrodków większych i zmniejsza zasięg powiązań funkcjonalnych. W efekcie spada tempo rozwoju niektórych ośrodków regionalnych, subregionalnych i lokalnych, szczególnie tych, które cechują się niskim poziomem oferty usług publicznych, co w oczywisty sposób zmniejsza ich możliwości rozwojowe i konkurencyjność w polskim i europejskim wymiarze. Można się zgodzić z dalszą częścią tej diagnozy, że potencjał podstawowej sieci miejskiej nie jest w pełni wykorzystany dla rozwoju kraju i poszczególnych regionów. Także konstatacja o osłabianiu spójności terytorialnej kraju, głównie w strefie Polski Wschodniej, ale również w tzw. regionach międzymetropolital-

nych⁹ została w pełni potwierdzona [m.in. Kudełko 2013]. Największe miasta są tu zbyt słabe, by wspomagać rozwój „swoich” regionów, a procesy odpływu wartościowych zasobów pracy – m.in. do krajowych metropolii – pogłębiają problemy rozwojowe. Działania i przesunięcia w sferze sektora publicznego, szczególnie w sferze administracji, które osłabiają stabilną część miejskich rynków pracy tych ośrodków – nie przyczyniają się do ich rozwoju. Widoczna jest stała presja, płynąca zarówno z poziomu centralnego, jak i regionalnego, a szczególnie z kilku ośrodków miejskich aspirujących do roli metropolii, by „zamrozić” wszelkie instytucje sektora publicznego w dotychczasowych lokalizacjach lub zreorganizować je w taki sposób, by swoim zasięgiem działania obejmowały również sąsiednie, „słabsze” regiony „wchłaniając” kompetencje dotąd zlokalizowane w centrach tych ostatnich (ośrodki regionalne). Instytucje publiczne, funkcjonujące w Warszawie i kilku pozostałych metropoliach, stawiają zdecydowany opór przed możliwością transferu swoich siedzib (prawie wszystkie są zlokalizowane w Warszawie) do miast poziomu regionalnego (np. Kielc, Rzeszowa, Opola czy Bydgoszczy).

Mała sprawność funkcjonalna systemu osadniczego w Polsce istotnie utrudnia czerpanie korzyści z rozwoju metropolii w ich regionach i znacznie redukuje zasięg powiązań funkcjonalnych do lokalnej skali [por. np. Heffner, Gibas 2011]. Spada tempo rozwoju większości ośrodków regionalnych i subregionalnych – szczególnie tych, które cechują się niskim poziomem oferty usług publicznych i niedoborem większości usług publicznych wyższego rzędu. Tworzenie *Centrów Usług Wspólnych* – szczególnie na poziomie regionalnym i subregionalnym – jest pożądanym kierunkiem zmian (wzrost efektywności różnych sfer działalności administracji publicznej). Jednak skutki tych działań w sferze polityki miejskiej, gdy ewentualne przesunięcia i konsolidacja kompetencji w administracji publicznej transferuje je do metropolii – ujawniają się w spadku zatrudnienia i osłabieniu procesów wzrostu w mniejszych ośrodkach regionalnych.

3. Decentralizacja sektora publicznego a funkcjonowanie miast

W państwach o scentralizowanych systemach funkcjonowania sektora publicznego, zmiany w jego organizacji przestrzennej są głównie związane z podejmowaniem inicjatyw decentralizacyjnych. Dzięki nim, organy władzy wykonawczej wraz z klasą polityczną nie „okopują się” w jednym mieście (zazwyczaj stolicy kraju) i nie zaczynają żyć w oderwaniu od realiów i problemów całego kraju [Trammer 2011]. Doświadczenia krajów o zdecentralizowanych strukturach władzy wskazują, że rozproszenie ośrodków, w których funkcjonują instytucje władzy centralnej zapewnia

⁹ Por. artykuły na ten temat: [Heffner 2009, 2010; Heffner, Gibas 2011]. W treści *KPZK 2030* oraz *KSRR 2010-2020* lokuje się te procesy w miastach Polski Wschodniej, Pomorza Środkowego i Polski Zachodniej, analogiczny charakter mają ośrodki woj. opolskiego.

również bardziej równomierny rozwój w sensie przestrzennym (np. Niemcy, Holandia, Szwajcaria). Strategiczne decyzje przestają zapadać odgórnie w jednym mieście, lecz stają się kompromisem między instytucjami rozrzuconymi po różnych regionach. Dzięki deglomeracji problem przestrzennej, politycznej oraz ekonomicznej izolacji ośrodka stołecznego od reszty obszaru staje się mniej uciążliwy, a jej wymierne efekty to rozwój instytucji otoczenia sektora publicznego (szkolnictwo wyższe, badania i ekspertyzy, hotele, catering i restauracje, doradztwo i inne usługi, poligrafia, zaopatrzenie, IT itp.), który może zostać uruchomiony poza aglomeracją stołeczną. Jeśli problemem są kwestie komunikacyjno-transportowe, to większość ośrodków wojewódzkich jest osiągalna z innych regionów w dosyć podobnym czasie¹⁰, a działania deglomeracyjne mogą zdecydowanie usprawnić połączenia komunikacyjne między różnymi częściami państwa.

Ze względu na złożony charakter oddziaływań zewnętrznych administracji publicznej poziomu krajowego i ponadregionalnego, jej koncentracja w Warszawie skutkuje stopniowym „wymywaniem” wielu aktywności gospodarczych i społecznych, a także mobilnych zasobów pracy z pozostałych regionów, szczególnie peryferyjnych. Zasadą powinno być lokowanie nowo powstających lub zreorganizowanych urzędów, organizacji czy instytucji sektora publicznego poza siecią metropolii, w mniejszych ośrodkach regionalnych. Ich lokalizacja może skutecznie zahamować odpływ przynajmniej części zasobów pracy¹¹.

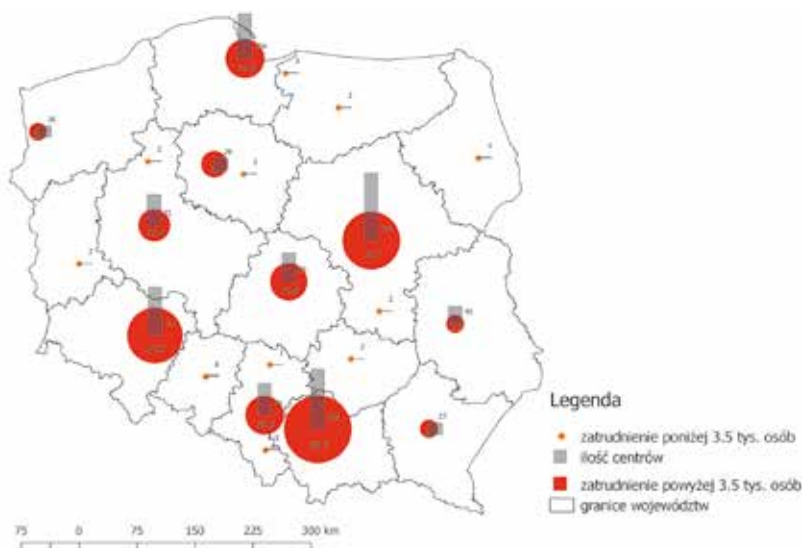
Analogiczne podejście może być stosowane w odniesieniu do relatywnie licznie powstających *Centrów Usług Wspólnych* (CUW). Są to wydzielone struktury, które realizują określone czynności na zasadzie świadczenia usług (odbiorca i dostawca, jasne zasady i wynagrodzenie), co pozwala osiągać znaczne oszczędności przez konsolidację i korzyści skali oraz podnosić jakość świadczonych usług dzięki specjalizacji i stałemu pomiarowi efektywności. Podobnie jak działania centralizacyjne, CUW generują oszczędności dzięki korzyściom skali, ale umożliwiają utrzymanie jakości relacji pomiędzy jednostką wydzieloną oraz obsługiwanymi podmiotami (*outsourcing*). Wiele firm i korporacji międzynarodowych podejmuje decyzję o organizacji własnych CUW, a Polska, ze względu na dostępność wykształconych kadr staje się atrakcyjną

¹⁰ Tylko kilka ośrodków wojewódzkich nie ma bezpośrednich połączeń ze wszystkimi miastami regionalnymi (Olsztyn, Opole, Bydgoszcz, Rzeszów, Gdańsk). Jednak z wyjątkiem Olsztyna, pozostałe są bardzo dobrze skomunikowane w skali ponadregionalnej, co oznacza, że mają bardzo dobrą dostępność zewnętrzną.

¹¹ Przykładem jest wybór lokalizacji urzędu, którego zadaniem jest scentralizowanie egzekucji kar i mandatów. Pojawiła się presja, aby instytucję, która ma zatrudniać ok. 300 pracowników, umieścić w Warszawie. Jednak wysokie koszty centralnej lokalizacji (wynajmem budynku, utrzymanie powierzchni, wyższe koszty pracy, parkingi) dodatkowo powiększają koszty funkcjonowania administracji publicznej. Ulokowanie tego typu urzędu, w którymś z mniejszych ośrodków regionalnych lub nawet subregionalnych, skutecznie obniża koszty funkcjonowania takiej instytucji (np. dostępne wolne powierzchnie biurowe, magazynowe i parkingowe, chętna do pracy, wykwalifikowana i mniej roszczeniowa kadra, lepszy dostęp, wsparcie otoczenia, por. Kleina 2014).

lokalizacją dla takich jednostek. Oprócz centrów księgowych, najczęściej powstają centra realizujące procesy HR (*Human Resources*), obsługę IT (*Information Technology*), zakupy, badania, zarządzające nieruchomościami, itp. Wprawdzie komercyjne CUW lokują się głównie w Warszawie, Krakowie, Łodzi, Gdańsku, Szczecinie i Wrocławiu, ale przez podtrzymywanie sektora usług publicznych w mniejszych ośrodkach regionalnych mogą się one również pojawić poza metropoliami.

Ze względu na skutki, w postaci wzrostu efektywności w różnych obszarach działalności administracji publicznej, tworzenie CUW w tej dziedzinie, szczególnie na poziomie regionalnym i subregionalnym jest kierunkiem pożądanym. Trzeba jednak brać pod uwagę różne efekty takich działań w sferze polityki miejskiej. W ośrodkach typu ponadregionalnego i w Warszawie zmniejszenie zatrudnienia w sferze administracji publicznej nie spowoduje większych problemów (np. alternatywą są CUW z sektora prywatnego i międzynarodowego), natomiast w ośrodkach mniejszych, tego typu działania pociągają za sobą istotne zmiany na miejskich rynkach pracy, dotyczą bowiem grup pracowników o zbliżonych kwalifikacjach, dla których nie ma alternatywnych rozwiązań zatrudnieniowych, przy niskim poziomie mobilności. Podobną funkcję mogą pełnić struktury ponadregionalne, jednak ich rozmieszczenie można wykorzystać do wsparcia rozwoju ośrodków, w których nie lokują się centra komercyjne (ryc. 2).



Ryc. 2. Rozmieszczenie centrów usług biznesowych i zatrudnienie w sektorze w Polsce

Źródło: Opracowanie P. Gibas, Katedra Gospodarki Przestrzennej, UE w Katowicach [2017] na podstawie raportu ABSL (2016).

O lokalizacji nowych przedsięwzięć typu CUW najczęściej decyduje możliwość pozyskania wykwalifikowanych pracowników (np. najnowsza wiedza i kompetencje z zakresu rachunkowości międzynarodowej, znajomość języków obcych, programowania), koszty pracy, infrastruktura telekomunikacyjna, dostępność i koszt powierzchni biurowych, dogodnie położenie geograficzne (zbliżona strefa czasowa, dostęp do międzynarodowego lotniska), uwarunkowania prawne (m.in. elastyczność prawa pracy i ochrona własności intelektualnej), zachęty inwestycyjne oferowane przez rząd i władze lokalne (np. granty na tworzenie nowych miejsc pracy, zwolnienia podatkowe), podobieństwo kulturowe, ogólna atrakcyjność lokalizacji dla pracowników z zagranicy (ang. *Expatriates*). Kontynuacja transferu usług biznesowych do Polski wiąże się z atrakcyjnością miast w zakresie walorów lokalizacyjnych dla świadczenia usług o dużej wartości dodanej, które wymagają m.in. specjalistycznych kompetencji, umiejętności innowacyjnego rozwiązywania problemów, dużego kapitału społecznego i wysokiej jakości instytucji w otoczeniu biznesowym [Malik 2013].

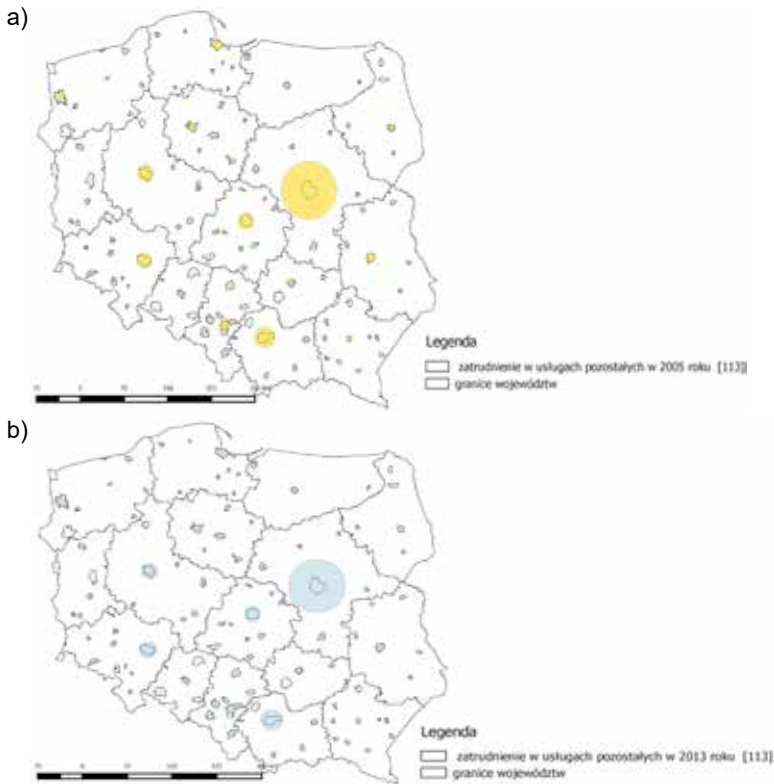
W administracji samorządowej CUW są rozwiązaniem przejętym z sektora prywatnego, a korzyści wynikające z ich tworzenia sięgają połowy kosztów (20-50%) przy wielu dodatkowych efektach (*ethos* pracy oraz obsługi klientów, wzrost efektywności funkcjonowania, wsparcie kooperacji regionalnej oraz znaczne ułatwienia w procesach zarządzania i kontroli praktycznie bez konieczności zwiększania zatrudnienia). Współcześnie, CUW obejmują zarówno działalność podstawową jednostek samorządu terytorialnego, jak i obsługę funkcjonowania (*back office* – księgowość, kadry, płace, wsparcie IT). Jednak ze względu na to, że CUW łączą się z konkretną lokalizacją, jej wskazanie ma istotne znaczenie dla miast obejmowanych procesem koncentracji w sektorze administracji publicznej¹². Jeśli ponad 1/5 zatrudnionych w administracji terenowej zajmuje się obsługą jej działania, to tworzenie i lokalizowanie instytucji przejmujących te zadania może być znaczną składową polityki miejskiej wspierającej policentryczny rozwój.

4. Rozmieszczenie instytucji sektora publicznego w systemie miast

Lokalizacja instytucji sektora publicznego, szczególnie związanych z administracją, jest polem, na którym ściera się co najmniej kilka, zupełnie odmiennych, często przeciwstawnych trendów. Nie ulega wątpliwości, że zatrudnienie w sektorze administracji publicznej jest w Polsce zbyt duże i są znaczne możliwości ograniczenia tej sfery. Większość zatrudnionych koncentruje się w pięciu ośrodkach miejskich – Warszawie, Krakowie, Poznaniu, Wrocławiu i Łodzi i tu następuje istotny

¹² Urzędy wojewódzkie i jednostki administracji zespolonej – m.in. inspektoraty nadzoru budowlanego, ochrony środowiska, inspekcja handlowa, weterynaryjna, spożywcza i farmaceutyczna oraz kuratoria oświaty – zatrudniają własnych pracowników usługowych do prowadzenia księgowości, płac, szkoleń bhp, ochrony informacji niejawnych. Por. *Centra Usług Wspólnych – Nowa jakość w administracji samorządowej*, [<http://www.pwc.pl/pl/sector-publiczny/centra-uslug-wspolnych>]. Jhtml).

przyrost zatrudnienia, a reorganizacje i redukcje skutkowały przesunięciami miejsc pracy do wyższych szczebli hierarchii administracyjnej, do największych ośrodków miejskich. W latach 2005-2012 w Warszawie i pozostałych największych ośrodkach metropolitalnych nastąpił wyraźny wzrost zatrudnienia w sektorze usług, w tym także w administracji publicznej (ryc. 3a i b). Można sformułować tezę, że zmiany organizacyjne i przestrzenne w sektorze administracji publicznej wzmacniają w Polsce proces polaryzacji w systemie miast. Są skierowane przeciwnie do trendów europejskich, gdzie przez działania reorganizacyjne (w tym również w sektorze usług publicznych) prowadzi się politykę rozwoju policentrycznego, nastawioną przede wszystkim na wzmacnianie podstaw rozwoju miast dużych i średnich¹³.



Ryc. 3. Zatrudnienie w grupie usług pozostałych (w tym administracja publiczna) w miastach regionalnych i subregionalnych (a – 2005 r. i b – 2013 r.)

Źródło: Opracowanie P. Gibas, Katedra Gospodarki Przestrzennej, UE w Katowicach [2015].

¹³ Metropolie rozwijają się bez wspomaganie przez interwencję ze środków polityki spójności. Konieczne wsparcie mogą uzyskiwać przede wszystkim przez inne polityki UE, ale głównie ze środków krajowych.

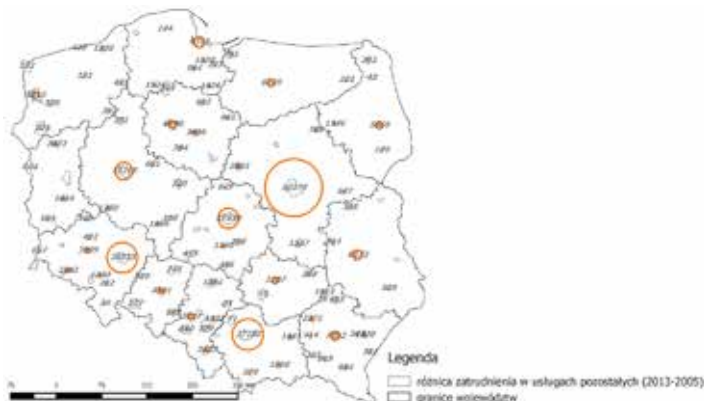
Jest również oczywiste, że nawet przy daleko idących ograniczeniach w administracji publicznej, funkcjonowanie państwa, szczególnie sprawne działanie jego instytucji – wymaga zatrudnienia w sektorze publicznym znacznej liczby pracowników. Ich rozmieszczenie w ośrodkach miejskich, które z różnych powodów rozwijają się wolniej może stać się istotnym czynnikiem stabilizowania nie tylko miejskich, ale i regionalnych rynków pracy (szczególnie w regionach mniejszych, ale o dobrym układzie komunikacyjnym). Analiza stref powiązanych funkcjonalnie i komunikacyjnie z ośrodkami wojewódzkimi wskazuje, że zasięgi oddziaływania i możliwości ich komunikacyjnego osiągnięcia – niezależnie od potencjału ludnościowego czy gospodarczego, są bardzo zbliżone i żaden nie obejmuje swojego regionu w całości [Heffner, Gibas 2011]. Oznacza to, że instytucje sektora publicznego, w szczególności administracji publicznej, mogą być zlokalizowane w każdym z takich ośrodków i to niezależnie od ich formalnego miejsca w hierarchii miast w Polsce (centralne, ponadregionalne, regionalne).

Procesy koncentracji, bardzo widoczne w sferze gospodarczej, w okresie transformacji stopniowo objęły również sektor publiczny, szczególnie administrację publiczną. Natomiast deglomeracja, rozumiana jako próba przenoszenia niektórych instytucji centralnych (np. z problemami lokalowymi) lub instytucji nowo tworzonych, poza Warszawę i poza grupę metropolii. Przede wszystkim po to, aby obniżyć koszty funkcjonowania różnego rodzaju instytucji centralnych (np. udany transfer NCN z Warszawy do Krakowa) m.in. dzięki niższym płacom poza Warszawą, radykalnie niższymi kosztami pomieszczeń biurowych oraz dużymi zasobami wolnych pomieszczeń tego rodzaju, a także niższymi kosztami komunikacji i transportu miejskiego i zewnętrznego. Przemyślana, będąca elementem nowej polityki miejskiej lokalizacja różnego rodzaju instytucji sektora publicznego poza Warszawą lub poza ośrodkami metropolitalnymi, może stać się także istotnym czynnikiem miastotwórczym dla przynajmniej kilku ośrodków regionalnych. Uzasadnione jest stwierdzenie, że nie każdy urząd administracji publicznej, centralnej lub ponadregionalnej musi mieć swoją siedzibę w stolicy lub innych ośrodkach metropolitalnych (ryc. 4).

Zasoby infrastrukturalne, kapitał ludzki i kapitał społeczny większości ośrodków regionalnych w Polsce umożliwiają lokowanie w nich zarówno wybranych instytucji administracji publicznej szczebla centralnego, jak i poziomu ponadregionalnego. Dodatkowo możliwości powiększenia lub przeprofilowania lokalnych rynków pracy (uniwersytety, uczelnie prywatne), a także relatywnie dogodne położenie komunikacyjne większości z miast wojewódzkich (szybka kolej, łatwy dostęp do portów lotniczych, często w czasie krótszym niż godzina, dobra komunikacja miejska)¹⁴ i co najmniej

¹⁴ Warto zwrócić uwagę na charakter ruchu użytkowników generowanego przez instytucje administracji publicznej ponadregionalnego lub centralnego poziomu – przede wszystkim nie są to kontakty codzienne, ani nawet cotygodniowe, nie należy spodziewać się gwałtownego przyrostu przepływów w komunikacji międzyregionalnej, a ewentualne odwrócenie ich kierunku w stronę innych miast wojewódzkich, zmniejszy presję na i tak przeciążony węzeł warszawski.

kilku ośrodków subregionalnych są możliwością do wykorzystania wyboru lokalizacji instytucji sektora publicznego jako wsparcia procesów rozwoju w słabszych regionach i ich centrach miejskich.



Ryc. 4. Zmiany w zatrudnieniu w grupie usług pozostałych (w tym administracja publiczna) w okresie 2005-2013 w miastach regionalnych i subregionalnych

Źródło: Opracowanie P. Gibas, Katedra Gospodarki Przestrzennej, UE w Katowicach [2015].

Podsumowanie

Współczesna administracja publiczna potrzebuje zarówno wszechstronnie wykształconych ogólnie specjalistów, jak i pracowników wyspecjalizowanych w różnych dziedzinach administracji, organizacji i zarządzania. Wymaga to rozległej, wielodyscyplinarnej wiedzy, m.in. prawnej, ekonomicznej, socjologicznej, informatycznej, statystycznej, z zakresu zarządzania oraz logiki i etyki. Funkcjonowanie sektora publicznego w Polsce zależy w dużym stopniu od jakości kształcenia kadr i w zasadzie wszystkie ośrodki regionalne (miasta wojewódzkie, a także część ośrodków subregionalnych np. Częstochowa, Radom, Bielsko-Biała, Jelenia Góra, Koszalin, Słupsk dysponują szkołami wyższymi, które już wykształciły, kształcą, albo łatwo mogą rozpocząć kształcenie specjalistów z zakresu szeroko rozumianej administracji i działania sektora publicznego.

Część autorów uważa, że lokowanie funkcji administracyjnych w ośrodkach o słabym potencjale ludnościowym i społeczno-gospodarczym nie zatrzymuje procesów depopulacyjnych i nie generuje wzrostu [Gorzelał *et al.* 2010; Łukomska 2011; Kozłowski 2016] – jakkolwiek potencjał ludnościowo-gospodarczy to tylko jeden z czynników sprzyjających lokalizacji instytucji sektora publicznego. Funkcja administracyjna i powiązany z nią sektor usług publicznych stabilizują podstawy rozwojowe mniejszych ośrodków regionalnych, które z wykorzystaniem wsparcia polityki

spójności, mogą przyciągać zewnętrzne inwestycje i istotnie przyspieszyć wzrost gospodarczy. Nie ma uzasadnionego powodu, by środki publiczne, które wspierają rozbudowę regionalnej infrastruktury i rozwój problemowych regionów z ich niekoniernie metropolitalnymi centrami – „płynęły” do wielokrotnie silniejszych ośrodków metropolitalnych, dodatkowo pogłębiając regionalne dysproporcje rozwojowe.

Redystrybucja wsparcia pośrednio, przez metropolie, zmniejsza jego oddziaływanie w regionach docelowych, szczególnie w ich centrach miejskich. Wprawdzie w dokumentach *Krajowej Polityki Miejskiej* zauważa się koncentrację zjawisk rozwojowych w miastach z funkcjami administracyjnymi¹⁵, ale *KPZK* [2012] i *KSRR* [2010] łączą procesy wzrostu i rozwoju przede wszystkim z grupą metropolii. Rosnące dysproporcje rozwojowe wiążą się z istotnymi różnicami w poziomie wyposażenia metropolii, centrów wojewódzkich i ośrodków subregionalnych w dobra publiczne wyższego rzędu. W tych pierwszych, poza sektorem administracji skupia się znaczna większość wyspecjalizowanych instytucji naukowo-badawczych, szkolnictwa wyższego, kultury i sztuki, bezpieczeństwa, ochrony zdrowia (w układzie wielu regionów wskaźniki koncentracji dochodzą do 100%, Zaborowski 2014).

Założenia Polityki Miejskiej [2013] tylko w niewielkim stopniu uwzględniają znaczenie dokonujących się zmian w sektorze usług publicznych, w tym w administracji publicznej i ich istotnym oddziaływaniu na funkcjonowanie ośrodków miejskich w Polsce. Jest to tym bardziej istotne, że zmiany w tym sektorze, zarówno ograniczające w sensie ilościowym, jak i usprawniające działanie instytucji mogą być sterowane w układach ich lokalizacji w ośrodkach miejskich, w których mogą odgrywać co najmniej rolę stabilizatorów procesów rozwojowych. W Warszawie i w ośrodkach typu ponadregionalnego zmniejszenie zatrudnienia w sferze administracji publicznej nie spowoduje większych problemów (np. alternatywą są CUW tworzone przez sektor prywatny i międzynarodowy). W ośrodkach regionalnych i subregionalnych, tego typu działania pociągają za sobą znaczne zmiany na miejskich rynkach pracy, które dotyczą grup pracowników o zbliżonych kwalifikacjach, dla których brakuje alternatywnych miejsc pracy, przy niskim poziomie mobilności. Niemniej jednak, nawet przy daleko idących ograniczeniach w administracji publicznej, funkcjonowanie państwa wymaga znacznej liczby pracowników w sektorze publicznym. Szybki rozwój ośrodka warszawskiego, często oceniany jako nadmierny i skutkujący pogłębianiem różnic rozwojowych – traktowany jest jako dobre uzasadnienie dla decentralizacji i dekoncentracji sektora publicznego [Zaborowski 2016]. Lokowanie jego instytucji w ośrodkach miejskich, które z różnych powodów rozwijają się wolniej niż miasto stołeczne, może stać się istotnym czynnikiem stabilizowania nie tylko miejskich, ale i regionalnych rynków pracy. Ma to szczególne znaczenie w regionach mniejszych, z centrami o dobrym położeniu w krajowym układzie komunikacyjnym.

¹⁵ Ocenia się, że osiemnaście miast wojewódzkich generuje ok. 50% PKB Polski.

Przesunięcie części centralnych i ponadregionalnych instytucji administracji publicznej do ośrodków regionalnych może być ważnym instrumentem realizacji celów krajowej polityki miejskiej. Analizy potencjału ludzkiego i społecznego regionalnych centrów wskazują, że mają one możliwości powiększenia i przeprofilowania lokalnych rynków pracy (m.in. instytucje edukacyjne – uniwersytety, uczelnie prywatne), a dodatkowym atutem jest dogodne położenie komunikacyjne większości miast wojewódzkich (szybka kolej, dostęp do lotnisk w czasie krótszym niż godzina, sprawna komunikacja miejska, autostrady). Status administracyjny miasta należy do grupy istotnych czynników przyciągających lokalizację publicznych, jak i prywatnych funkcji wyższego rzędu [Zaborowski 2015; Śleszyński 2015]. Badania nad oddziaływaniem decentralizowanych instytucji wskazują, że w sektorze administracji publicznej, edukacji oraz badawczo-rozwojowym i innowacyjnym, efekty rozwojowe skupienia przedsięwzięć inwestycyjnych właśnie w ośrodkach mniejszych są znaczne. Te same działania w dużych miastach dają niewielkie korzyści, bowiem osiągnięty wzrost oddziałuje lokalnie [Andersson *et al.* 2009].

Niestety, *Założenia Polityki Miejskiej* [2013] w niewielkim stopniu uwzględniają zmiany dokonujące się w sektorze usług publicznych, w tym w administracji publicznej, a mogą one w istotny sposób oddziaływać na funkcjonowanie ośrodków miejskich w Polsce. Natomiast sterowanie przekształceniami w tym sektorze, zarówno ograniczającymi struktury instytucjonalne w sensie ilościowym, jak i usprawniającymi ich działanie – może zmienić układy ich lokalizacji w ośrodkach miejskich. Przesunięcie tych instytucji w kierunku ośrodków regionalnych odegrać powinno, co najmniej rolę stabilizatora procesów rozwojowych w mniejszych miastach i regionach.

Literatura

- Andersson R., Quigley J. M., Wilhelmsson M., 2009, *Urbanization, Productivity, and Innovation: Evidence from Investment in Higher Education*. *Journal of Urban Economics*, t. 66, s. 2-15.
- Antkowiak P., 2011, *Decentralizacja władzy publicznej w Polsce na przykładzie samorządu terytorialnego*. *Środkowoeuropejskie Studia Polityczne*, nr 2, Poznań, s. 155-174, [<http://hdl.handle.net/10593/4046>].
- Błazyca G., Heffner K., Helińska-Hughes E., 2002, *Poland – Can Regional Policy Meet the Challenge of Regional Problems?* *European Urban and Regional Studies*, t. 9, nr 3, s. 263-276.
- Brol M. (red.), 2010, *Zarys ekonomii sektora publicznego*. Wyd. UE we Wrocławiu, Wrocław.
- Budzyńska K., 2016, *Offshoring Sector in Poland*. *Oeconomia Copernicana*, t. 7, s. 635-651.
- Centra Usług Wspólnych – Nowa jakość w administracji samorządowej*, [<http://www.pwc.pl/pl/sektor-publiczny/centra-uslug-wspolnych.jhtml>, dostęp 15.02.2015].

- Chojnicki Z., 1997, *Region jako terytorialny system społeczny*, [w:] *Problematyka przestrzeni europejskiej*, A. Kukliński (red.), Europejski Instytut Rozwoju Regionalnego i Lokalnego UW, Warszawa, s. 267-287.
- Fundowicz S., 2005, *Decentralizacja administracji publicznej w Polsce*. Wyd. KUL, Lublin.
- Gorzela G., 1999, *Wstęp*, [w:] *Decentralizacja terytorialnej organizacji kraju: założenia, przygotowanie, ustawodawstwo*, G. Gorzela (red.). Centrum Analiz Społeczno-Ekonomicznych, Raporty CASE, nr 21, Warszawa, s. 7-8.
- Gorzela G., Celińska-Janowicz D., Hryniewicz J., Kozak M., Miszczuk A., Olechnicka A., Płoszaj A., Smętkowski M., 2010, *Propozycje możliwych kierunków działań rządu w poszczególnych regionach, w tym określenie potencjałów rozwojowych województw*. Centrum Europejskich Studiów Regionalnych i Lokalnych, Warszawa, [<http://www.euroreg.uw.edu.pl/pl/publikacje,propozycje-mozliwych-kierunkow-dzialan-rzadu-w-poszczegolnych-regionach-w-tym-okreslenie-potencjalow-rozwojowych-wojewodztw>].
- Heffner K., 2001, *Problemy zagospodarowania przestrzeni miejskiej*, [w:] *Zarządzanie strategiczne rozwojem lokalnym i regionalnym*, A. Klasik, F. Kuźnik (red.). Wyd. AE w Katowicach, Katowice, s. 27-37.
- Heffner K., 2009, *Aglomeracje średniej wielkości jako bieguny wzrostu i obszary strategicznej interwencji w regionach międzymetropolitalnych*, [w:] *Potencjalne metropolie ze szczególnym uwzględnieniem Polski wschodniej*, Z. Makiela (red.). Studia KPZK PAN, t. 125, Warszawa, s. 10-17.
- Heffner K., 2010, *Regiony międzymetropolitalne a efekty polityki spójności w Polsce*, [w:] *Jaka polityka spójności po roku 2013?*, M. Klamut, E. Szostak (red.). Wyd. UE we Wrocławiu, Wrocław, s. 163-184.
- Heffner K., 2015, *Lokalizacja instytucji publicznych jako element polityki miejskiej i regionalnej*. Opinie i Ekspertyzy, nr OE-228, Kancelaria Senatu, Biuro Analiz i Dokumentacji, Warszawa, s. 3-25.
- Heffner K., Gibas P., 2011, *Regiony słabiej rozwinięte a efekty polityki spójności w Polsce*, [w:] *Polityka spójności w okresie 2013-2020 a rozwój regionów Europy*, E. Pancer-Cybulska, E. Szostak (red.). Wyd. UE we Wrocławiu, Wrocław, s. 36-52.
- Izdebski H., Kulesza M., 2004, *Administracja publiczna. Zagadnienia ogólne*. Wyd. 3, Liber, Warszawa.
- Jałowicki S., 2000, *Polskie metropolie w średniookresowej strategii rozwoju regionalnego*, [w:] *Narodowa strategia rozwoju regionalnego*, J. Szlachta (red.). Biuletyn KPZK PAN, z. 191, Warszawa, s. 189-210.
- Jeżewski J., 2004, *Dekoncentracja terytorialna administracji jako zasada prawa administracyjnego we Francji*. Kolonia Limited, Wrocław.

- Kleina K., 2014, *Urzędy centralne poza stolicą – Warszawa potrzebuje oddechu? Dziennik Gazeta Prawna*, 20.10.2014, [<http://serwisy.gazetaprawna.pl/samorząd/artykuły/829884,urzedy-centralne-powinny-byc-pozza-stolica-czy-warszawa-potrzebuje-oddechu.html>].
- Komorowski J. W., 2012, *Miasta wojewódzkie a miasta postwojewódzkie w Polsce – zróżnicowanie i zmiany poziomu gospodarczego w pierwszej dekadzie XXI wieku*. Studia Miejskie, 8, s. 9-23.
- Koncepcja Kolegiów Metropolitalnych. Załącznik do Deklaracji UMP w sprawie terytorialnego współdziałania władz*, Unia Metropolii Polskich, Warszawa, 24 kwietnia 2013, [<http://www.metropolie.pl/wp-content/uploads/2013/09/Zalacznik-2-do-Deklaracji-UMP-z-24-IV-2013-Koncepcja-Kolegium-Metropolitalnego.pdf>].
- Koncepcja Przestrzennego Zagospodarowania Kraju 2030*, MRR, Warszawa, 2012.
- Kozłowski J., 2016, *Analiza: Propozycje tworzenia nowych województw*. Instytut Obywatelski, [<http://www.institutobywatelski.pl/24869/komentarze/polityka-komentarze/analiza-propozycje-tworzenia-nowych-wojewodztw>].
- Krajowa Polityka Miejska 2023*, Ministerstwo Infrastruktury i Rozwoju, Departament Polityki Przestrzennej, Warszawa, 2015.
- Krysiński D., 2015, *Status wojewódzki miasta jako czynnik wzrostu w dobie postindustrialnej*. Acta Universitatis Lodzianensis, Folia Sociologica, 52, s. 27-44.
- Kudęłko J., 2013, *Uwarunkowania i kierunki rozwoju województw Polski Wschodniej jako regionów słabo rozwiniętych*. Studia KPZK PAN, t. 151, Warszawa.
- Kudłacz T., 2010, *Polityka rozwoju regionalnego drugiej dekady XXI w. Spostrzeżenia i oceny dotyczące rozwiązań przyjętych w KSRR*, [w:] *Rozwój regionalny w Polsce w świetle wyzwań XXI w.*, T. Kudłacz (red.). Studia KPZK PAN, t. 131, Warszawa, s. 20-31.
- Kurniewicz A., Swianiewicz P., 2016, *Ból fantomowy czy realna strata? Wpływ utraty statusu stolicy województwa na rozwój gospodarczy i miejsce w hierarchii systemu osadniczego*. Prace i Studia Geograficzne, t. 61, z. 2, s. 25-50, [py.wgsr.uw.edu.pl].
- Łukomska J., 2011, *Byłe stolice województw 10 lat po reformie*, [w:] *Subregionalne bieguny wzrostu*, W. Dziemanowicz, J. Szlachta, K. Szmigiel-Rawska (red.). Wyd. UW, Warszawa, s. 59-70.
- Malik R., 2013, *Przenoszenie usług biznesowych do Polski: uwarunkowania, przebieg i skutki procesu*. Kwartalnik Kolegium Ekonomiczno-Społecznego, Studia i Prace, nr 1, s. 203-223.
- Miszczuk A., 2003, *Regionalizacja administracyjna III Rzeczypospolitej. Koncepcje teoretyczne a rzeczywistość*. Wyd. UMCS, Lublin.
- Murzyn M., Sobala-Gwosdz A., 2001, *Rola instytucji publicznych w kreowaniu współczesnej przestrzeni miejskiej na przykładzie Krakowa*. XIV Konwersatorium Wiedzy o Mieście, UŁ, Łódź, s. 365-366.

- Pankau F., 2011, *Uwarunkowania zewnętrzne polityki miejskiej – europejskie i krajowe*. Urząd Marszałkowski Województwa Pomorskiego, Gdańsk.
- Petryszyn J., 2005, *Instytucyjne podstawy ośrodków centralnych poziomu powiatowego w Polsce*. Wydział Nauk o Ziemi Uniwersytetu Śląskiego, Sosnowiec.
- Pięta-Kanurska M., 2013, *Wpływ sektora kreatywnego na kształtowanie się polskich metropolii*. Wyd. UE we Wrocławiu, Wrocław.
- Sektor nowoczesnych usług biznesowych w Polsce 2016*, Raport – Związek Liderów Sektora Usług Biznesowych (ABSL), Warszawa, 2016, [http://absl.pl/wp-content/uploads/2016/10/Raport_ABSL_2016PL.pdf].
- Sługocki W., 2011, *Koncepcja przyszłej krajowej polityki miejskiej w Polsce*. Konferencja *Miasta w polityce rozwoju*, 28.03.2011, MRR, Warszawa.
- Sokołowski D., 2011, *Centralność większych miast Polski. Rola czynnika administracyjnego i globalizacji*, [w:] *Przekształcenia regionalnych struktur funkcjonalno-przestrzennych*, B. Namyślak (red.). Rozprawy Naukowe, IGiRR, Uniwersytet Wrocławski, 20, Wrocław, s. 11-23.
- Spoleczeństwo informacyjne w liczbach 2013*, Departament Społeczeństwa Informacyjnego, Ministerstwo Administracji i Cyfryzacji, Warszawa 2013, Raport, [<https://mac.gov.pl/files/wp-content/uploads/2013/09/Spoleczenstwo-informacyjne-w-liczbach-2013.pdf>].
- Suliborski A., 2010, *Funkcjonalizm w polskiej geografii miast, studia nad genezą i pojęciem funkcji*. Wyd. UŁ, Łódź.
- Szajnowska-Wysocka A., 1995, *Podstawy zorganizowania miast konurbacji górnośląskiej*. Uniwersytet Śląski, Katowice.
- Śleszyński P., 2015, *W sprawie optymalnego podziału terytorialnego Polski: zastosowanie analizy grawitacyjnej*. Przegląd Geograficzny, t. 87, z. 2, s. 343-359.
- Trammer K., 2011, *Deglomeracja, czyli władza zrównowazona*. Nowy Obywatel, [<http://nowyobywatel.pl/2011/05/31/deglomeracja-czyli-wladza-zrownowazona/>].
- Tucholska A., 2007, *Powiaty a rozwój lokalny. Analiza działania instytucji i współpracy z gminami*, [w:] *Polska regionalna i lokalna w świetle badań Euroreg-u*, G. Gorzelak (red.). Centrum Europejskich Studiów Regionalnych UW, Wyd. Nauk. Scholar, s. 259-271.
- Waniewska-Bonin M., 2013, *Europejskie modele samorządu terytorialnego*. Wyd. KUL, Lublin.
- Wendt J., 2000, *Terytorializacja władzy barierą rozwoju regionalnego*, [w:] *Przekształcenia regionalnych struktur funkcjonalno-przestrzennych*. T. 5, Instytut Geograficzny Uniwersytetu Wrocławskiego, Wrocław, s. 437-447.
- Wnioski z piątego sprawozdania w sprawie spójności gospodarczej, społecznej i terytorialnej: przyszłość polityki spójności*, Komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-społecznego, Komitetu Regionów oraz Europejskiego Banku Inwestycyjnego, Komisja Europejska, Bruksela, COM(2010) 642/3.

- Wysocka E., Koziński J., 1993, *Regionalizacja Polski – przestrzenne aspekty strategii rozwoju*. Samorząd Terytorialny, nr 6, s. 5-45.
- Wytrązek W., 2011, *Podstawowe pojęcia teorii organizacji i zarządzania w instytucjach publicznych*, [w:] *Podstawy naukoznawstwa*, P. Kawalec, R. Wodzis, P. Lipski, (red.). T. 2, Wyd. KUL, Lublin, s. 315-337.
- Zaborowski Ł., 2013, *Podział kraju na województwa. Próba obiektywizacji*. Wyd. Naukowe Scholar, Warszawa.
- Zaborowski Ł., 2014, *Sieć ośrodków regionalnych w Koncepcji Przestrzennego Zagospodarowania Kraju 2030. Próba uporządkowania według czynników wielkości i odległości*. Przegląd Geograficzny, t. 86, z. 4, s. 591-619.
- Zaborowski Ł., 2015, *Przesłanki i możliwości korekty podziału terytorialnego państwa na szczeblu województw w świetle rozmieszczenia głównych ośrodków miejskich*. Wystąpienie na seminarium w Zakładzie Geografii Miast i Ludności, IGiPZ PAN, Warszawa.
- Zaborowski Ł., 2016, *Podział na województwa – potrzeba racjonalnej korekty*. Komentarz nr 176, Instytut Sobieskiego, Warszawa.
- Zalewski A., 2007, *Reformy sektora publicznego w duchu nowego zarządzania publicznego*, [w:] *Nowe zarządzanie publiczne w polskim samorządzie terytorialnym*, A. Zalewski (red.). SGH, Warszawa.
- Założenia Krajowej Polityki Miejskiej do roku 2020*, przyjęte przez Radę Ministrów na posiedzeniu 16 lipca 2013 r., MRR, Warszawa.
- Ziobrowski Z., Trafas K., Węclawowicz T., Komenda J., 1991, *Koncepcje podziału terytorialnego kraju*, [w:] *Koncepcje regionalnej organizacji kraju*. Biuletyn KPZK PAN, z. 156, Warszawa, s. 89-116.
- Żuber P., 2011, *Początki polityki miejskiej – koncepcja przyszłej krajowej polityki miejskiej w Polsce*. V Międzynarodowa Konferencja *Miasto 2011 – zarządzanie przestrzenią miasta*, MRR, 17.05.2011, Katowice.