KANCELARIA SENATU
BIURO ANALIZ I DOKUMENTACJI

Lokalizacja instytucji publicznych jako element polityki miejskiej i regionalnej

OPINIE i EKSPERTYZY
OE – 228

MARZEC 2015

BIURO ANALIZ I DOKUMENTACJI
Zespół Analiz i Opracowań Tematycznych

Lokalizacja instytucji publicznych jako element polityki miejskiej i regionalnej

OPINIE i EKSPERTYZY

OE-228

Kancelaria Senatu
Marzec 2015

Materiał przygotowany przez Zespół Analiz i Opracowań Tematycznych
Biura Analiz i Dokumentacji.
Biuro Analiz i Dokumentacji zamawia opinie, analizy i ekspertyzy sporządzone
przez specjalistów reprezentujących różne punkty widzenia.
Wyrażone w materiale opinie odzwierciedlają jedynie poglądy autorów.
Korzystanie z opinii i ekspertyz zawartych w tym zbiorze bez zezwolenia Kancelarii Senatu
dopuszczalne wyłącznie w ramach dozwolonego użytku w rozumieniu ustawy
z dnia 4 lutego 1994 r. o prawie autorskim i prawach pokrewnych
(Dz. U. z 2006 r. Nr 90, poz. 631 ze zm.)
i z zachowaniem wymogów tam przewidzianych.
W pozostałym zakresie korzystanie z opinii i ekspertyz wymaga każdorazowego
zezwolenia Kancelarii Senatu.

© Copyright by Kancelaria Senatu, Warszawa 2015

Dyrektor – Agata Karwowska-Sokołowska – tel. 22 694 94 32, fax 22 694 94 28,
e-mail: Agata.Karwowska-Sokolowska@senat.gov.pl
Wicedyrektor – Ewa Nawrocka – tel. 22 694 90 53,
e-mail: Ewa.Nawrocka@senat.gov.pl
Wicedyrektor – Romuald Łanczkowski – tel. 22 694 95 32
e-mail: Romuald.Lanczkowski@senat.gov.pl
Zespół Analiz i Opracowań Tematycznych tel. 22 694 92 04, fax 22 694 94 28
Redaktor prowadzący – Artur Dragan

Opracowanie graficzno-techniczne, druk i oprawa
Biuro Informatyki, Dział Edycji i Poligrafii

Prof. Krystian Heffner
Katedra Gospodarki Przestrzennej
Uniwersytet Ekonomiczny w Katowicach

Lokalizacja instytucji publicznych jako element polityki miejskiej i regionalnej

1. Wprowadzenie

Opracowanie na temat lokalizacji instytucji publicznych jako elementu polityki miejskiej i regionalnej, z równoczesnym sformułowaniem rekomendacji dla Polski, przygotowano na zlecenie Komisji Budżetu i Finansów Publicznych Senatu RP. Liczba ośrodków miejskich i ich wybór jako centrów krajowych i regionalnych, rozmieszczenie (lokalizacja w konkretnych ośrodkach miejskich) instytucji publicznych, szczególnie szczebla centralnego i ponadregionalnego, od wielu lat, a nawet dekad jest przedmiotem ożywionej dyskusji zarówno w środowiskach społeczno-politycznych, jak i wśród ekspertów zajmujących się problematyką organizacji przestrzeni oraz polityką regionalną[1].

W ekspertyzie podjęto próbę sformułowania odpowiedzi na kilka pytań, m.in.: Czy deglomeracja jest zjawiskiem pozytywnym z punktu widzenia administracji państwowej (np. ze względu na dostępność usług administracji państwowej)? Jak koncepcja funkcjonowania Centrów Usług Wspólnych wpływa na dostępność usług w sferze administracji państwowej? Warto także rozważyć kwestię znaczenia, jakie ma decentralizacja instytucji administracji państwa dla funkcjonowania miast. Wreszcie istotne – szczególnie w kontekście europejskim – jest pytanie o to, czy potrzebna jest deglomeracja administracji centralnej.

---

[1] Przykładowo kilka opracowań obejmujących przynajmniej częściowo przedmiot ekspertyzy: Ł. Zaborowski, *Podział kraju na województwa. Próba obiektywizacji*, Wyd. Naukowe Scholar, Warszawa 2013; K. Heffner, Regiony międzymetropolitalne a efekty polityki spójności w Polsce, (w:) *Jaka polityka spójności po roku 2013?* Red. nauk. M. Klamut, E. Szostak, Wyd. Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu, Wrocław 2010, s. 163–184; A. Miszczuk, *Regionalizacja administracyjna III Rzeczpospolitej. Koncepcje teoretyczne a rzeczywistość*, Wyd. Uniwersytetu Marii Curie-Skłodowskiej, Lublin 2003; G. Blazyca, K. Heffner, E. Helińska-Hughes, Poland-Can Regional Policy Meet the Challenge of Regional Problems? *European Urban and Regional Studies*, vol. 9 no. 3, 2002, s. 263–276; K. Heffner, A. Rochmińska, Regionalizacja polityczno-administracyjna Polski. Geneza i współczesność – uwarunkowania układu, (w:) *Przekształcenia regionalnych struktur funkcjonalno-przestrzennych V.* Pod red. S. Cioka i D. Ilnickiego, Uniwersytet Wrocławski, Instytut Geograficzny, Wrocław 2000, s. 129–144; J. Wendt, *Terytorializacja* władzy barierą rozwoju regionalnego, (w:) Przekształcenia regionalnych struktur funkcjonalno-przestrzennych, t. 5, Instytut Geograficzny Uniwersytetu Wrocławskiego, Wrocław 2000, s. 437–447; Z. Ziobrowski, K. Trafas, T. Węcławowicz, J. Komenda, *Koncepcje podziału terytorialnego kraju*, (w:) Koncepcje regionalnej organizacji kraju, Biuletyn KPZK PAN z. 160, s. 89–116.

Celem ekspertyzy jest sformułowanie możliwie jednoznacznej odpowiedzi na pytania, które z jednej strony mają podłoże polityczne (rodzaj polityki w odniesieniu do struktury organizacyjnej instytucji sektora publicznego: centralizacja – decentralizacja), z drugiej są warunkowane ekonomicznie (gospodarcze skutki zmian w koncepcji rozmieszczenia instytucji sektora publicznego) i w wymiarze społeczno-kulturowym (akceptacja dla zmian w filozofii organizacji i rozmieszczeniu sektora centralnego) w sensie lokalizacji w przestrzeni kraju i szerzej, sektora publicznego w kategoriach procesu aglomeracji (zmniejszanie liczby instytucji i ograniczanie ilości ich siedzib) lub deglomeracji (proces odwrotny).

Jest oczywiste, że uwarunkowań i konsekwencji zmian w polityce rozmieszczenia i rozmieszczania instytucji publicznych w Polsce jest znacznie więcej, szczególnie jeśli rozważyć je z punktu widzenia ośrodków miejskich, w których funkcjonują lub mogą zacząć albo przestać funkcjonować. 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.

W ujęciu definicyjnym, pojęcie instytucji publicznej najłatwiej można wyjaśnić opierając się na pojęciu podmiotu publicznego, z którym można ją utożsamić[2]. Do kategorii podmiotów publicznych zalicza się:

– organy administracji rządowej,
– organy kontroli państwowej i ochrony prawa,
– sądy,
– jednostki organizacyjne prokuratury,
– jednostki samorządu terytorialnego i ich organy,
– jednostki budżetowe,
– samorządowe zakłady budżetowe,
– fundusze celowe,
– samodzielne publiczne zakłady opieki zdrowotnej,
– Zakład Ubezpieczeń Społecznych,
– Kasy Rolniczego Ubezpieczenia Społecznego,
– Narodowy Fundusz Zdrowia,
– państwowe lub samorządowe osoby prawne utworzone na podstawie odrębnych ustaw.

Przywołana ustawa oraz misja administracji publicznej lokuje w grupie podmiotów publicznych bardzo liczne struktury, ponieważ można do nich zaliczyć wszelkie podmioty, którym państwo i jego organy powierzyły lub zleciły realizację zadania publicznego, jak ma to miejsce chociażby w przypadku zakładów administracyjnych, takich jak szkoły, biblioteki czy muzea. Nie zagłębiając się w klasyfikację instytucji publicznych, należy wskazać pojęcia związane z zarządzaniem nimi. Wcześniej wykorzystywano je w teorii organizacji i zarządzania. Zostały one przejęte bezpośrednio, ewentualnie z drobnymi modyfikacjami wynikającymi ze specyfiki zarządzania organizacjami, które nie są nastawione na osiąganie zysku, a działającymi w interesie publicznym, co stanowi ich najważniejszą cechę wyróżniającą[3].

Instytucje publiczne są finansowane przeważająco z budżetu państwa, jakkolwiek do realizacji misji, do której zostały powołane, powinny poszukiwać alternatywnych źródeł finanso-

[2] W rozumieniu ustawy z dnia 17 lutego 2005 r. o informatyzacji działalności podmiotów realizujących zadania publiczne (art. 2 ust. 1).

[3] W. Wytrążek, Podstawowe pojęcia teorii organizacji i zarządzania w instytucjach publicznych, (w:) *Podstawy naukoznawstwa*, tom 2, red. P. Kawalec, R. Wodzisz, P. Lipski, Redakcja Wydawnictw KUL, Lublin 2011, s. 315–337.

wania, odpowiednio gospodarować zasobami oraz budować swoją pozycję w taki sposób, aby zaspokajać potrzeby społeczne i uczestniczyć w rozwoju cywilizacyjnym.

2. Deglomeracja i jej znaczenie w sensie organizacji przestrzeni

Rozwój miast jest wynikiem wielu procesów, głównie gospodarczych, skutkujących stopniowym narastaniem potencjału związanego z miejską infrastrukturą i miejskim kapitałem ludzkim i społecznym, a także utrwalaniem się (również w sensie materialnym) coraz liczniejszych relacji z lokalnym, regionalnym i krajowo-międzynarodowym otoczeniem, które inicjują nowe możliwości wzrostu gospodarczego. Powodzenie tych procesów w znaczącym stopniu umożliwia miastom tworzenie własnego (modne określenie) sektora kreatywnego, z którym dosyć ściśle powiązana jest sfera publicznej (w odróżnieniu od gospodarczej) administracji. Ze względu na *stricte* hierarchiczny charakter jej struktury, a także ze względu na kreowanie określonej liczby miejsc pracy (na każdym poziomie hierarchicznym innej, ale zawsze z tendencją do stopniowego wzrostu) wraz z stabilnym ich finansowaniem (budżet państwa), tworzeniem i funkcjonowaniem określonych relacji zewnętrznych (wyższe poziomy zarządzania i organizacji – np. krajowy, międzynarodowy) lub regionalnych i lokalnych – ośrodki miejskie, w których są lokalizowane instytucje administracji publicznej, uzyskują dodatkowy impuls rozwojowy, znaczący i trwale podtrzymujący wzrost.

Koncepcje instytucjonalnego zorganizowania miasta – wielkość zatrudnienia w mieście jest miernikiem wtórnym, pochodnym zinstytucjonalizowanej oferty pracy i podaży siły roboczej. Warunkują one wielkość zatrudnienia, którą kształtuje sytuacja na rynku pracy, a ta ostatnia, szczególnie w wymiarze miejskim i regionalnym, zależy od wielu czynników sfery politycznej, społecznej, gospodarczej i kulturowej[4].

Stąd też dokonywanie wyboru ośrodków miejskich na miejsce lokalizacji instytucji administracji publicznej poziomu krajowego, ponadregionalnego, regionalnego, a nawet ponadlokalnego, odgrywa w ich rozwoju bardzo ważną rolę, nie tylko w sensie prestiżowym, ale przede wszystkim w znaczeniu społecznym (trwałe miejsca pracy, sieć kontaktów, infrastruktura organizacyjna) i gospodarczym (utrwalający się popyt, potencjał relacji organizacyjnych, kreowanie potrzeb na regionalnych i lokalnych rynkach). Trzeba oczywiście zdawać sobie sprawę z ograniczeń, które są immanentną cechą sektora administracji publicznej – ogólna „pula" tworzonych struktur instytucjonalnych i powiązanych z ich funkcjonowaniem miejsc pracy jest ograniczona (chociaż ze stałą tendencją do wzrostu, o czym wyżej wspomniałem) i ściśle uzależniona od wielkości środków budżetowych, które państwo przeznacza na funkcjonowanie sektora administracji publicznej. Jako że struktura państwa musi w jakiś sposób funkcjonować, również „obsługująca" ten proces struktura (hierarchiczna) musi mieć zapewnione środki (zwykle niemałe) na działanie. Z tego punktu widzenia ograniczanie wydatków na funkcjonowanie sektora administracji publicznej jest działaniem racjonalnym, społecznie uzasadnionym i pożądanym, ale warto zauważyć, że ograniczenia o charakterze ilościowym i budżetowym zawsze w pierwszym rzędzie dotykają możliwie najniższych szczebli struktury – a więc przede wszystkim ponadlokalnych (np. trend do likwidacji powiatów) i regionalnych (reformy administracyjne zmniejszające ogólnie liczbę jednostek regionalnych, stałe poddawanie w wątpliwość sprawności i sensowności funkcjonowania „małych" województw, dążenie do likwidacji struktur wojewódzkich w sferze zarządzania w sektorze publicznym

[4] A. Suliborski, *Funkcjonalizm w polskiej geografii miast, studia nad genezą i pojęciem funkcji*, Wyd. Uniwersytetu Łódzkiego, Łódź 2010.

i organizacja poziomu ponadregionalnego). Likwidacji szczebli niższych administracji publicznej towarzyszy odtwarzanie (przy mniejszym, przynajmniej początkowo, zatrudnieniu) struktur lub kompetencji, a najczęściej i jednego i drugiego, na poziomach wyższych – głównie ponadregionalnym (tak można wytłumaczyć m. in. naciski metropolizacyjne i wspieranie trendów usprawniających i koncentrujących sektor publiczny, płynące z kilku największych miast w Polsce lub z ich zorganizowanych struktur typu Unia Metropolii Polskich) i centralnym (Warszawa).

Ze względu na cechy sektora administracji publicznej, bardzo atrakcyjne z punktu widzenia rozwoju miast, nie jest obojętne dla ich możliwości rozwojowych, w którym z ośrodków miejskich instytucje różnych poziomów hierarchicznych (centralne, makro- lub ponadregionalne, regionalne) 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 (czyli likwidowanie) instytucji administracji publicznej ośrodkom, do których wcześniej one trafiały, zawsze prowadzi do znaczących perturbacji rozwojowych w tego typu miastach. Można natomiast sformułować tezę, że w ośrodkach typu stołecznego lub metropolitalnego (chodzi o grupę kilku największych miast w Polsce – Kraków, Łódź, Wrocław, Poznań, Gdańsk, do pewnego stopnia również Katowice) ani powiększanie instytucjonalne i ilościowe (miejsca pracy) sektora administracji publicznej, ani nawet jego zmniejszanie, nie wywołuje negatywnych efektów rozwojowych w tych ośrodkach. Równocześnie, warto pamiętać o tym, że w odróżnieniu od procesów ekonomicznych i związanych z nimi wyborów lokalizacyjnych, które mają charakter w znacznym stopniu niezależny, procesami związanymi z funkcjonowaniem i lokalizacją sektora administracji publicznej można sterować i dokonywać wyborów uwzględniających cele polityki rozwoju państwa, w tym polityki miejskiej.

3. Polityka miejska a deglomeracja i decentralizacja

Wg H. Izdebskiego i M. Kuleszy, administracja publiczna to „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”[5]. Administracja publiczna w Polsce dzieli się na administrację rządową i samorządową. Organy administracji rządowej występują na szczeblu ogólnokrajowym (prezydent, rada ministrów z prezesem, ministrowie, urzędy centralne) oraz wojewódzkim (wojewoda); z kolei administracja samorządowa występuje na szczeblu województwa (marszałek, sejmik, zarząd), powiatu (starosta, rada powiatu) oraz gminy (prezydent, burmistrz lub wójt, rada gminy).

Organy rządowej administracji niezespolonej podlegają bezpośrednio ministrom i urzędom centralnym, np. izby celne, urzędy celne, izby skarbowe, urzędy skarbowe, urzędy kontroli skarbowej, urzędy morskie, urzędy statystyczne. Organy rządowej administracji zespolonej podlegają bezpośrednio wojewodzie, np. Wojewódzka Komenda Państwowej Straży Pożarnej, Kuratorium Oświaty, Komenda Wojewódzka Policji.

W zasadzie, procesy potencjalnych zmian w lokalizacji miejsc świadczenia usług z zakresu administracji publicznej (mówiąc prościej, miast, w których funkcjonują instytucje związane z różnymi szczeblami administracji – centralnym, ponadregionalnym, regionalnym, ponadlokalnym, lokalnym) można rozważać z dwóch punktów widzenia:

[5] H. Izdebski, M. Kulesza, *Administracja publiczna. Zagadnienia ogólne*, wyd. 3, Liber, Warszawa 2004.

– decentralizacji, rozumianej jako przemieszczenie instytucji i kompetencji wyższego szczebla (zwykle centralnego i ponadregionalnego, rzadziej regionalnego) do ośrodków miejskich poziomu ponadregionalnego lub regionalnego;

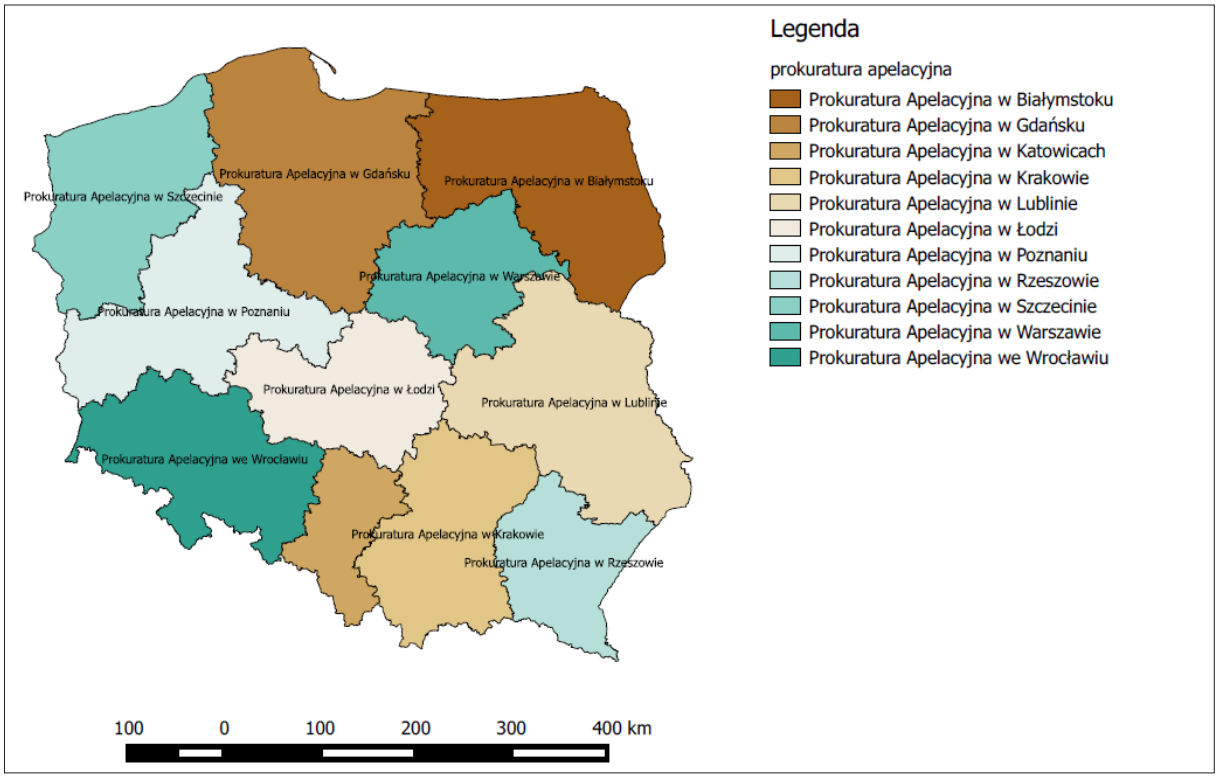
– centralizacji, która oznacza przesuwanie uprawnień z ośrodków niższego poziomu hierarchicznego na wyższy, likwidowanie, łączenie struktur niższego szczebla i przemieszczanie ich kompetencji (często także zatrudnienia) na szczebel centralny, ponadregionalny lub regionalny (to rzadziej). Instytucje tego typu charakteryzują się brakiem samodzielności organów niższego stopnia i brakiem strefy podejmowania samodzielnych decyzji przez organy niższego stopnia. Natomiast duża spójność aparatu administracji sprzyja jednolitości działań i pozwala na przerzucanie określonych środków w skali całego kraju,

Co interesujące, oba procesy często są prowadzone przy prawie analogicznych uzasadnieniach merytorycznych – decentralizacja, ze względu na niższe koszty funkcjonowania w mniejszych ośrodkach miejskich, centralizacja, ze względu na oszczędności wynikające ze zmniejszenia liczby zatrudnionych, lepszą dostępność komunikacyjno-transportową metropolii (?) itd. W warunkach polskich zdecydowanie przeważa jednak tendencja do centralizacji wszelkiego rodzaju działalności administracyjnych i całego sektora publicznego, który ma podłoże warunkowane politycznie – mniejsza liczba lokalizacji instytucji i ich większe skupienie w przestrzeni (aglomeracja) ułatwia bezpośrednie oddziaływanie, oraz społecznie – zbliżenie instytucji publicznych (coraz większa liczba instytucji w jednym lub kilku ośrodkach miejskich) generuje nowe miejsca pracy w instytucjach otoczenia, stabilizuje miejskie rynki pracy, inspiruje opinie o słabym wykorzystaniu potencjału sektora publicznego, w szczególności administracji publicznej w ośrodkach regionalnych lub ponadlokalnych.

W okresie przed reformą administracyjną kraju i po niej, aż po okres związany z wejściem Polski do Unii Europejskiej (w latach 1990–2006) bardzo silnie uzewnętrzniany był pogląd, że większe terytorialnie i ludnościowo struktury regionalne, a co za tym idzie również administracyjno-samorządowe, dysponując zdecydowanie większymi potencjałami populacji, gospodarki, infrastruktury mają lepsze perspektywy rozwojowe. Oczywiście potencjał większych regionów koncentruje się w ich centrach – dużych ośrodkach, aglomeracjach miejskich – i to one rozwijają się szybciej niż pozostałe części ich regionów administracyjnych[6]. 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. 2).

Jeszcze przed 2000 rokiem formułowano opinie, że reforma administracyjna nie była doskonała, bowiem decentralizacja uprawnień i środków okazała się płytsza, niż przekazywanie zadań. Zauwa-

[6] Por. opracowania uzasadniające znaczną redukcję liczby regionów administracyjnych w tym czasie ze względów gospodarczych, społecznych, politycznych, a nawet kulturowych (np. E. Wysocka, J. Koziński, Regionalizacja Polski – przestrzenne aspekty strategii rozwoju, *Samorząd Terytorialny* 1993, nr 6, s. 5–45; G. Gorzelak, Wstęp, (w:) *Decentralizacja terytorialnej organizacji kraju: założenia, przygotowanie, ustawodawstwo*, pod red. G. Gorzelaka, Centrum Analiz Społeczno-Ekonomicznych, Raporty CASE nr 21, Warszawa 1999, s. 7–8; S. Jałowiecki, Polskie metropolie w średniookresowej strategii rozwoju regionalnego (w:) *Narodowa strategia rozwoju regionalnego*, pod red. J. Szlachty, Warszawa 2000, Biuletyn KPZK PAN z. 191, s. 189–210;), gdy tymczasem inne prace wskazują, że jednym z istotnych czynników funkcjonowania i rozwoju struktury regionalnej jest jej instytucjonalizacja (np. Z. Chojnicki, Region jako terytorialny system społeczny, (w:) *Problematyka przestrzeni europejskiej*, red. A. Kukliński, Europejski Instytut Rozwoju Regionalnego i Lokalnego UW, Warszawa 1997, s. 267–287.)



Źródło: GUS

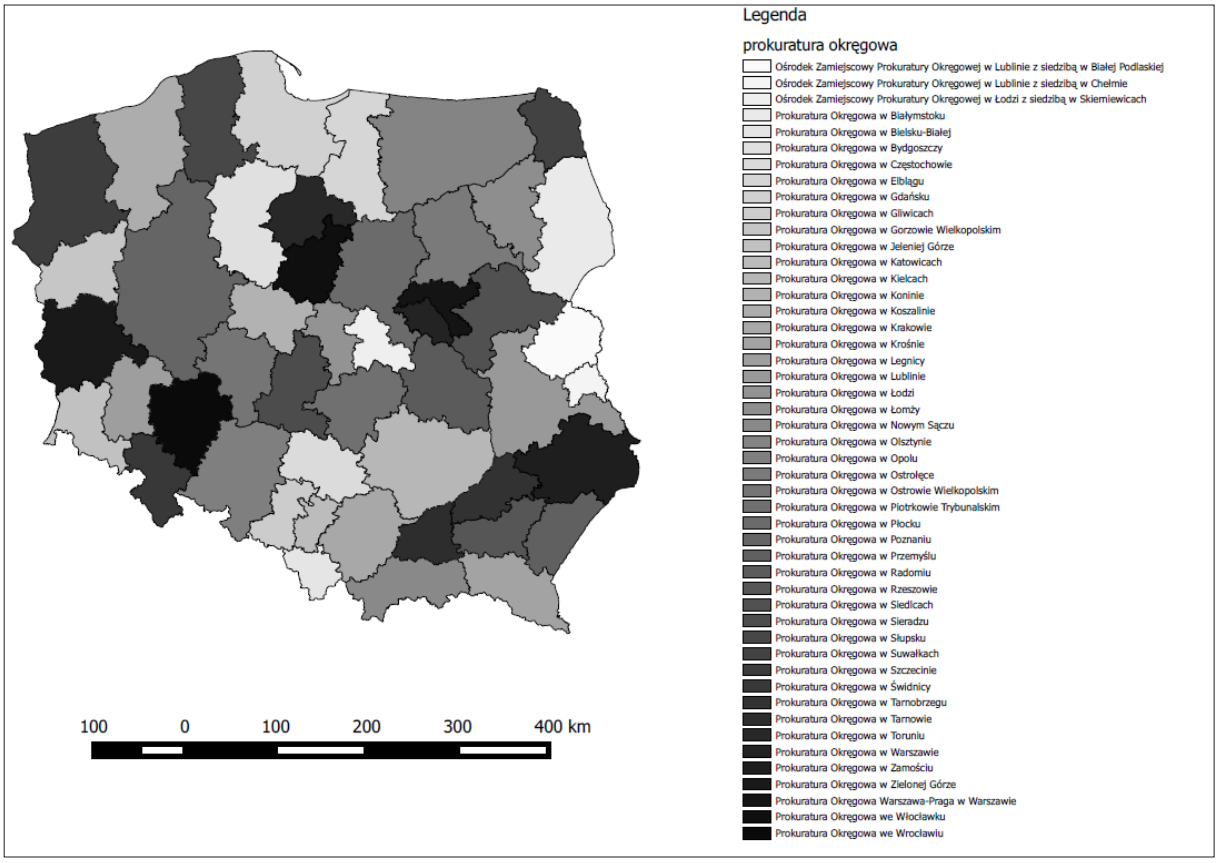
Ryc. 1 Zasięgi działania i lokalizacje siedzib administracji publicznej (poziom ponadregionalny) – prokuratury apelacyjne.

żano, że wojewoda ciągle ma zbyt dużo uprawnień w porównaniu z marszałkiem, a administracja rządowa pozostawiła sobie ciągle zbyt dużo kompetencji i środków, które powinny zostać oddane samorządowi. Zamierzenia dokonania prawdziwej, głębokiej decentralizacji nie zostały spełnione, ale dokonano pierwszego wyłomu w całkowitym podporządkowaniu terenu „Centrum". Administracja centralna przekazała do układu samorządowego znaczną część kompetencji (np. środki europejskie), ale instytucje i urzędy centralne ciągle dysponują znaczącym zasobem kompetencji, wpływów i prerogatyw, często powiązanych z arbitralnym podziałem publicznych pieniędzy[7]. Postępująca decentralizacja zagraża pozycji instytucji centralnych, stąd też ich opory w przekazywaniu do samorządu wojewódzkiego i powiatowego (nie mówiąc o możliwości przesunięcia instytucji centralnych do innych ośrodków miejskich – KH) tych zadań i uprawnień oraz towarzyszących im środków, które powinny znaleźć się w województwach, a nie w centrum (czyli w Warszawie – KH). Jest to rodzaj gry, w którym sprzeczność układu sektorowego i terytorialnego jest szczególnie wyraźna[8].

W obiegowej, często rozpowszechnianej w mediach opinii, administracja publiczna i 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 znaczącą

[7] G. Gorzelak, Wstęp, (w:) *Decentralizacja terytorialnej organizacji kraju: założenia, przygotowanie, ustawodawstwo*, pod red. G. Gorzelaka, Centrum Analiz Społeczno-Ekonomicznych, Raporty CASE nr 21, Warszawa 1999, s. 7-8.

[8] G. Gorzelak, Wstęp, op cit.



Źródło: GUS

Ryc. 2 Zasięgi działania i lokalizacje siedzib administracji publicznej (poziom subregionalny))– prokuratury okręgowe.

niechęć i brak akceptacji i to przede wszystkim w odniesieniu do administracji i sektora publicznego na poziomie ponadlokalnym, regionalnym i centralnym.

Decentralizacja władzy publicznej to proces rozproszenia władzy publicznej, który polega na przekazaniu zadań i kompetencji przez centralne organy państwa jednostkom niższego rzędu, z jednoczesnym wyposażeniem ich w uprawnienia do samodzielnego podejmowania decyzji, a także w środki finansowe do wykonywania zadań przekazanych do realizacji. Zasada ta należy do konstytucyjnych podstaw ustroju państwa. Zagadnienie decentralizacji władzy dotyczy nie tylko samorządu terytorialnego, ale również samorządu zawodowego, gospodarczego. We wszystkich z nich dochodzi do przekazania części kompetencji przez państwo na rzecz określonego samorządu, który tworzony jest przy uwzględnieniu więzi społecznych, gospodarczych lub kulturowych[9].

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, jedynie zasadniczy podział terytorialny państwa, uwzględniając więzi społeczne, gospodarcze lub kulturowe zapewnia jednostkom terytorialnym zdolność wykonywania zadań publicznych. Wspólnota samorządowa wykonuje zadania publiczne we własnym imieniu i na własną odpowiedzialność, z wyłączeniem zadań zastrzeżonych dla organów administracji rządowej. Samorząd terytorialny uczestniczy w sprawowaniu władzy publicznej. Dodatkowo, samorząd terytorialny może także wykonywać określone zadania zlecone, na podstawie porozumienia z organami administracji rządowej.

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

Cechą charakterystyczną dla decentralizacji jest to, iż organy działające na niższym szczeblu nie pozostają w stosunku hierarchicznego podporządkowania do organów szczebla wyższego. Zatem, dla skutecznego przeprowadzenia procesu decentralizacji władzy publicznej muszą być spełnione liczne warunki: wyposażenie organu niższego rzędu we własne kompetencje, brak hierarchicznego podporządkowania, faktyczna samodzielność organu niższego stopnia – gwarantowana przez przysługujące mu kompetencje, wskazane źródła finansowania i osobowość prawną. Dodatkowo, samorząd terytorialny prowadzi samodzielną politykę finansową, a także kadrową.

Jak już wcześniej zostało wskazane, wyróżniamy dwa rodzaje decentralizacji – terytorialną (czyli samorząd terytorialny) i rzeczową. Samorząd terytorialny jest trójszczeblowy i składa się z gmin, powiatów oraz województw. Decentralizacja rzeczowa polega natomiast na powierzeniu określonym, samodzielnym organom zarządzania pewnymi sprawami. Przykładem tego rodzaju decentralizacji jest samorząd zawodowy i gospodarczy, który wykonuje swoje zadania na własny rachunek, we własnym imieniu, ale i na własną odpowiedzialność[10].

Przemiany społeczno-polityczne roku 1989 w Polsce wiązały się przede wszystkim z daleko idącą demokratyzacją aparatu władzy publicznej, przynosząc w efekcie niemal całkowite odejście od struktury jednolitej i scentralizowanej. W sferze wykonywania administracji publicznej przejawem tego procesu jest daleko idąca decentralizacja aparatu administracyjnego. Obecnie funkcjonujący 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[11].

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. 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.[12] Dochodzi wtedy do zjawiska skupienia kompetencji w rękach np. ministra, wojewody.

Każdy zdecentralizowany układ funkcjonowania administracji związany jest ściśle z zasadą dekoncentracji (czyli rozproszenia kompetencji). Każdy układ zdecentralizowany jest zdekoncentrowany, z tym, że dekoncentracja występuje również w strukturach zcentralizowanych (ale nie musi). Koncentracja występuje tylko w strukturach zcentralizowanych (nie może występować i nie powinna występować w strukturach zdecentralizowanych). Dekoncentracja może być rozpatrywana w sensie statycznym i dynamicznym.

W sensie statycznym – jest obrazem aktualnego rozkładu kompetencji między poszczególnymi organami aparatu administracyjnego. W sensie dynamicznym – to przesuwanie kompetencji z jednego podmiotu na drugi lub z jednego na kilka podmiotów.

Przez dekoncentrowanie rozumiemy przeniesienie kompetencji na organy niższe bądź równorzędne, dokonane w drodze aktu normatywnego rzędu ustawy lub w drodze aktu normatywnego

[10] A. Zalewski, Reformy sektora publicznego w duchu nowego zarządzania publicznego, (w:) *Nowe zarządzanie publiczne w polskim samorządzie terytorialnym,* red. A. Zalewski, SGH, Warszawa 2007.

[11] P. Antkowiak, Decentralizacja władzy publicznej w Polsce na przykładzie samorządu terytorialnego, Środkowoeuropejskie Studia Polityczne nr 2, Poznań 2011, s. 155–174. http://hdl.handle.net/10593/4046

[12] Por. J. Jeżewski, *Dekoncentracja terytorialna administracji jako zasada prawa administracyjnego we Francji*, Kolonia Limited, Wrocław 2004.

organu przenoszącego kompetencje, z zachowaniem nadrzędności hierarchicznej organów zwierzchnich w zakresie przekazanych kompetencji.

Przeniesienie kompetencji do organów niższego poziomu można nazwać dekoncentracją terytorialną. Kompetencje obejmują taki sam obszar, ale są wykonywane przez większą liczbę jednostek niższego poziomu. W wypadku dekoncentracji poziomej (resortowej), kompetencje organów jednego resortu przechodzą na organy tego samego stopnia w innym resorcie. Gdy kompetencje z jednego resortu przekładane są na organy niższego stopnia w innym resorcie można mówić o dekoncentracji skośnej. Wprawdzie przekazanie kompetencji nie musi być trwałe bowiem cofnięcie kompetencji przez organ bezpośrednio zwierzchni zależy od jego woli, ale zwykle zmiany w tym zakresie są bardzo stabilne[13].

Wszystkie te procesy, o ile prowadzą do trwałych zmian polegających na przesunięciach lokalizacji wykonywania kompetencji skutkują również w sferze uwarunkowań rozwoju ośrodków miejskich. W wymiarze bezpośrednim nie są to główne czynniki rozwojowe, ale ujmowane pośrednio, mogą obejmować znaczące części potencjału rozwojowego miast (szczególnie, gdy „dotknięte" zmianami są miasta o mniejszych zasobach ludnościowych).

Przechodząc do polityki miejskiej i jej powiązań z procesami decentralizacji i dekoncentracji sektora administracji publicznej, a szerzej sektora usług publicznych, warto zauważyć, że jest ona ukierunkowana terytorialnie, stanowiąc integralną część polityki rozwoju społecznego, gospodarczego i przestrzennego kraju i regionów, polega na świadomej i celowej działalności podmiotów publicznych kształtującej rozwój społeczny, gospodarczy i przestrzenny funkcjonalnych obszarów miejskich. Jest realizowana na wszystkich poziomach zarządzania – krajowym, regionalnym oraz lokalnym, a jej adresatami są wszyscy aktorzy publiczni i niepubliczni, prowadzący działania istotne dla osiągania celów tej polityki[14].

Potrzeba prowadzenia polityki odnoszącej się do rozwoju i kształtowania miast na poziomie regionalnym (polityki miejskiej) wynika z jednej strony z zauważanej na poziomie europejskim i krajowym konieczności wskazania głównych wyzwań dla europejskich miast w sensie globalnym, jak i organizacji przestrzeni i funkcjonowania społeczeństwa. Z drugiej strony regionalna polityka miejska koncentruje się na kształtowaniu struktury przestrzennej regionu odpowiadającej zarówno lokalnym i regionalnym potrzebom oraz umożliwiającej wdrażanie innych, istotnych polityk krajowych i regionalnych. Koncepcja krajowej polityki miejskiej w Polsce[15] bezpośrednio łączy się z szeroką debatą nad rozwojem i rolą miast w Unii Europejskiej, a w szczególności nad znaczeniem miast dla uzyskiwania spójności terytorialnej (nowy wymiar Polityki Spójności po 2013 r. i wzmocnienie w niej problematyki miejskiej) oraz terytorializacji (cokolwiek to znaczy) polityk publicznych. To miasta, a nie regiony lub państwa, stają się nowym podmiotem implementacji Polityki Spójności po 2013 roku).

Preferowanie prestiżowego znaczenia miast i podejścia funkcjonalnego prowadzi do objęcia polityką miejską całych aglomeracji miejskich (w tym stref suburbanizacji), które – jako

[13] http://www.noadm.republika.pl/26.html. Chociaż warto tu wspomnieć o nieudanej próbie zmiany koncentrującej działalność sądów (2014), która po kilku miesiącach obowiązywania została cofnięta.

[14] F. Pankau, *Uwarunkowania zewnętrzne polityki miejskiej – europejskie i krajowe*, Departament Rozwoju Regionalnego i Przestrzennego, Urząd Marszałkowski Województwa Pomorskiego, Gdańsk 2011.

[15] W. Sługocki, *Koncepcja przyszłej krajowej polityki miejskiej w Polsce*, Konferencja *Miasta w polityce rozwoju* Warszawa 28.03.2011, Ministerstwo Rozwoju Regionalnego, Warszawa 2011; P. Żuber, *Początki polityki miejskiej – koncepcja przyszłej krajowej polityki miejskiej w Polsce*, *V Międzynarodowa Konferencja Miasto 2011 – zarządzanie przestrzenią miasta*, Ministerstwo Rozwoju Regionalnego, 17.05.2011, Katowice 2011.

struktury o powiększonym potencjale – mają być „motorami" wzrostu i kreatywności oraz innowacji.

Sugeruje się, że problemy miast, niezależnie od tego, czy dotyczą degradacji środowiska czy wykluczenia społecznego, potrzebują realnych rozwiązań i bezpośredniego zaangażowania organów właściwego szczebla, które będą przygotowywać programy rozwoju miast z przejrzystymi wskazaniami środków finansowych przeznaczonych na zagadnienia miejskie. Również władze miejskie odgrywać miałyby większą rolę w projektowaniu i wdrażaniu strategii rozwoju obszarów miejskich. Uzasadniona jest propozycja, aby jasno określić w dokumentach programowych nowej polityki spójności[16] zarówno listę wybranych miast, działania ich dotyczące, jak również stosowne środki. 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 lub regionów, gospodarczym, społeczno-kulturowym), jednak z istotnym potencjałem ludnościowym (ryc. 3).

Miasta, szczególnie te największe, są siłą sprawczą rozwoju polskiej 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[17]. 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 (w zakresie m.in. dojazdów do pracy, kontaktów biznesowych, edukacji, kultury) generuje Warszawa i pozostałe ośrodki metropolitalne, natomiast wzajemne relacje na poziomie regionalnym są zdecydowanie słabsze[18].

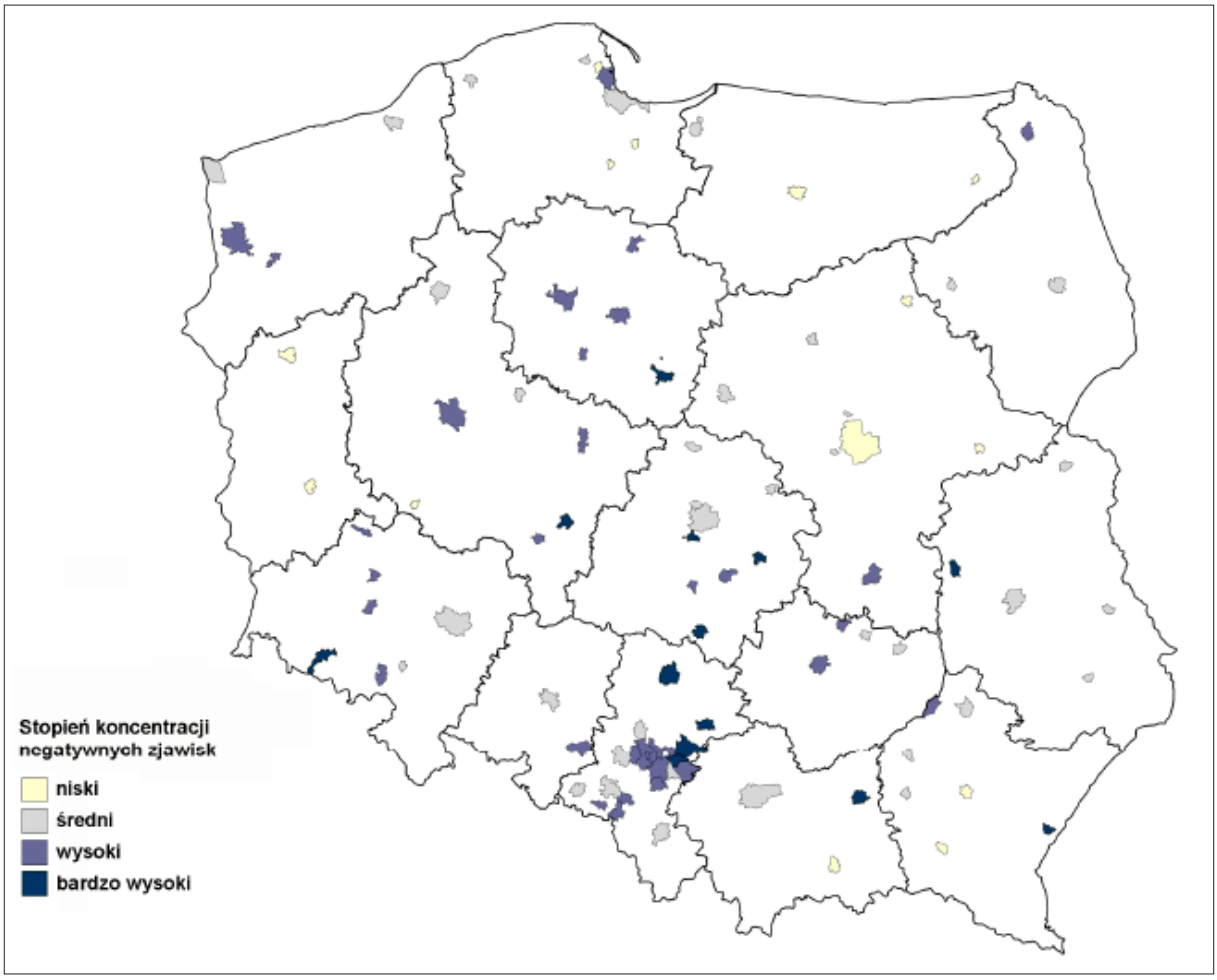
Wykorzystanie potencjału miast w procesach rozwoju regionalnego na obszarach problemowych jest niewystarczające, a korzystny, policentryczny system osadniczy Polski, stopniowo traci swoją sprawność „przegrywając" z modelem polaryzacyjno-dyfuzyjnym rozwoju. W ocenie sformułowanej w *Założeniach Krajowej Polityki Miejskiej* 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 zmniejsza się 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 tak w polskim, jak i europejskim wymiarze.

Zgodzić się natomiast można z dalszą częścią tej diagnozy, co do **niepełnego wykorzystania potencjału podstawowej sieci miejskiej dla rozwoju kraju i poszczególnych regionów, ale także osłabiania spójności terytorialnej kraju**, głównie w strefie wschodniej, ale rów-

[16] *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.

[17] *Założenia Krajowej Polityki Miejskiej do roku 2020…* op. cit.

[18] *Koncepcja Przestrzennego Zagospodarowania Kraju 2030*, MRR, Warszawa 2012.



Źródło: KSRR 2014–2020

Ryc. 3 Ośrodki regionalne i subregionalny, w których postępuje proces koncentracji negatywnych zjawisk społeczno-gospodarczych.

nież w tzw. regionach międzymetropolitalnych[19], gdzie największe miasta są zbyt słabe by wspomagać procesy rozwoju regionalnego, a procesy odpływu najlepszych zasobów pracy m.in. do metropolii pogłębiają problemy rozwojowe. Z pewnością działania w sferze sektora publicznego, szczególnie w administracji publicznej, które osłabiają w miarę stabilną część miejskich rynków pracy tych ośrodków, nie wzmacniają ich możliwości rozwoju.

Założenia systemu zarządzania i realizacji krajowej polityki miejskiej wskazują na konieczność utworzenia kolejnej struktury porządkującej działania wobec obszarów miejskich (sugeruje się jej tworzenie praktycznie od podstaw). Proponuje się aby system ten oprzeć

[19] Por. kilka moich artykułów na ten temat: K. Heffner, Aglomeracje średniej wielkości jako bieguny wzrostu i obszary strategicznej interwencji w regionach międzymetropolitalnych, (w:) *Potencjalne metropolie ze szczególnym uwzględnieniem Polski wschodniej*. Pod red. Z. Makieły, Warszawa 2009, Studia KPZK PAN, t. 125, s. 10–17; K. Heffner, Regiony międzymetropolitalne a efekty polityki spójności w Polsce, (w:) *Jaka polityka spójności po roku 2013?* Red. nauk. M. Klamut, E. Szostak, Wyd. Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu, Wrocław 2010, s. 163–184; K. Heffner, P. Gibas, Regiony słabiej rozwinięte a efekty polityki spójności w Polsce, (w:) *Polityka spójności w okresie 2013-2020 a rozwój regionów Europy*, pod red. E. Pancer-Cybulskiej, E. Szostak, Wyd. Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu, Wrocław 2011, s. 3652. *KPZK 2030* oraz *KSRR 2010–2020* lokuje te procesy w miastach Polski Wschodniej, Pomorza Środkowego i Polski Zachodniej.

o sprawnie funkcjonujące instytucje publiczne, wyposażone w odpowiednie kompetencje koordynacyjne oraz instrumenty wykonawcze, w tym odpowiednie rozwiązania legislacyjno-prawne i instytucjonalne[20]. Jeśli tego typu struktury powstaną wyłącznie w metropoliach lub w kilkunastu zaledwie miastach, to uzyskanie efektu w postaci sprawnego, policentrycznego układu rozwijających się miast będzie mało prawdopodobne.

4. Decentralizacja sektora publicznego a funkcjonowanie miast

W państwach ze scentralizowanymi systemami funkcjonowania sektora publicznego zmiany w jego organizacji przestrzennej są związane głównie z inicjatywami decentralizacyjnymi. Dzięki nim organy władzy wykonawczej wraz z klasą polityczną nie „okopują się" w jednym mieście i nie zaczynają żyć w oderwaniu od realiów i problemów całego kraju[21]. Doświadczenia krajów o zdecentralizowanych strukturach władzy wskazują, że rozproszenie ośrodków, w których funkcjonują instytucje władzy centralnej, zapewnia 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, hotele i restauracje, doradztwo i inne usługi, poligrafia, zaopatrzenie, informatyka 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 czasie[22], a działania deglomeracyjne mogą zdecydowanie usprawnić połączenia komunikacyjne między różnymi częściami państwa.

Ze względu na 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. W takiej sytuacji lokowanie nowopowstających lub zreorganizowanych urzędów czy instytucji poza metropoliami, w ośrodkach regionalnych, może ten proces zahamować**.** Przykładem może być urząd, którego zadaniem jest scentralizowanie działalności związanej z egzekucją kar i mandatów. Pojawiła się presja, aby instytucję, która ma zatrudniać ok. 300 pracowników, ulokować w Warszawie. **Duże wydatki związane z wynajmem budynku, utrzymaniem powierzchni oraz wyższe koszty pracy przyczynią się do wzrostu kosztów funkcjonowania administracji publicznej.** Tymczasem lokując tego typu urząd w którymś z ośrodków regionalnych lub subregionalnych, można **skutecznie obniżyć koszty jego funkcjonowania** (np. dzięki dostępności wolnych powierzchni biurowych, magazynowych

[20] *Założenia Krajowej Polityki Miejskiej do roku 2020*, przyjęte przez Radę Ministrów na posiedzeniu w dniu 16 lipca 2013 r. Ministerstwo Rozwoju Regionalnego, Warszawa 2013. W dokumencie przyznaje się, że dla realizacji celów *KPM* może okazać się konieczne wprowadzenie zmian w innych ustawach m.in. ustawie o samorządzie województwa, samorządzie gminnym i powiatowym.

[21] K. Trammer, *Deglomeracja, czyli władza zrównoważona*, Nowy Obywatel 2011, http://nowyobywatel.pl /2011/05/31/ deglomeracja-czyli-wladza-zrownowazona/

[22] Tylko kilka ośrodków wojewódzkich nie ma bezpośrednich połączeń z wszystkimi pozostałymi miastami regionalnymi – Olsztyn, Opole, Bydgoszcz, Rzeszów, Gdańsk. Z wyjątkiem Olsztyna, są one dobrze skomunikowane w skali ponadregionalnej.

i parkingowych, chętnej do pracy, wykwalifikowanej i mniej roszczeniowej kadry oraz wspierającego otoczenia)[23].

Analogiczne podejście może być stosowane w odniesieniu do stosunkowo 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 znaczące oszczędności dzięki konsolidacji i korzyściom skali oraz podnosić jakość świadczonych usług dzięki specjalizacji w ich realizacji i stałemu pomiarowi efektywności. Podobnie jak działania centralizacyjne, CUW pozwalają generować oszczędności dzięki korzyściom skali, ale w odróżnieniu od centralizacji CUW umożliwiają utrzymanie jakości relacji pomiędzy jednostką wydzieloną oraz obsługiwanymi podmiotami. Jest to forma relacji między usługodawcą i usługobiorcą typu outsourcingowego, jednak CUW może być własnością organizacji macierzystej, dzięki czemu zachowana jest kontrola i odpowiedzialność. Wiele firm międzynarodowych i korporacji globalnych podejmuje decyzję o organizacji własnego Centrum Usług Wspólnych, a Polska, ze względu na dostępność wykształconych kadr, staje się atrakcyjną lokalizacją dla takich jednostek. Oprócz centrów księgowych, najczęściej powstają centra realizujące procesy HR, obsługę IT, zakupy, zarządzające nieruchomościami, itp.[24] Komercyjne CUW lokują się głównie w Warszawie, Krakowie, Łodzi, Gdańsku, Szczecinie i Wrocławiu.

Ze względu na skutki w postaci wzrostu efektywności w różnych obszarach działalności administracji publicznej tworzenie Centrów Usług Wspólnych 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 znaczące zmiany na miejskich rynkach pracy, dotykają bowiem grup pracowników o zbliżonych kwalifikacjach, dla których nie ma alternatywnych rozwiązań zatrudnieniowych, przy niskim poziomie mobilności. Podobną rolę mogą pełnić struktury ponadregionalne, jednak ich nowa lokalizacja powinna być wykorzystana do wsparcia rozwoju ośrodków, w których słabo lub wcale nie lokują się centra komercyjne (ryc. 4).

Centra usług wspólnych[25] są jednym z najszybciej rozwijających się sektorów polskiej gospodarki, w którym pracuje ponad 100 tys. osób, ale dalszy wzrost zatrudnienia będzie zależał od czynników zewnętrznych, jakości zarządzania i konkurencyjności przedsiębiorstw już działających w Polsce oraz wsparcia ze strony państwa. Podstawową korzyścią, która wynika z wdrożenia organizacji opartej na zasadach centrum usług wspólnych, jest znaczące ograniczenie kosztów działań dzięki wykorzystaniu efektów skali, optymalizacji zatrudnienia i akumulacji siły nabywczej.

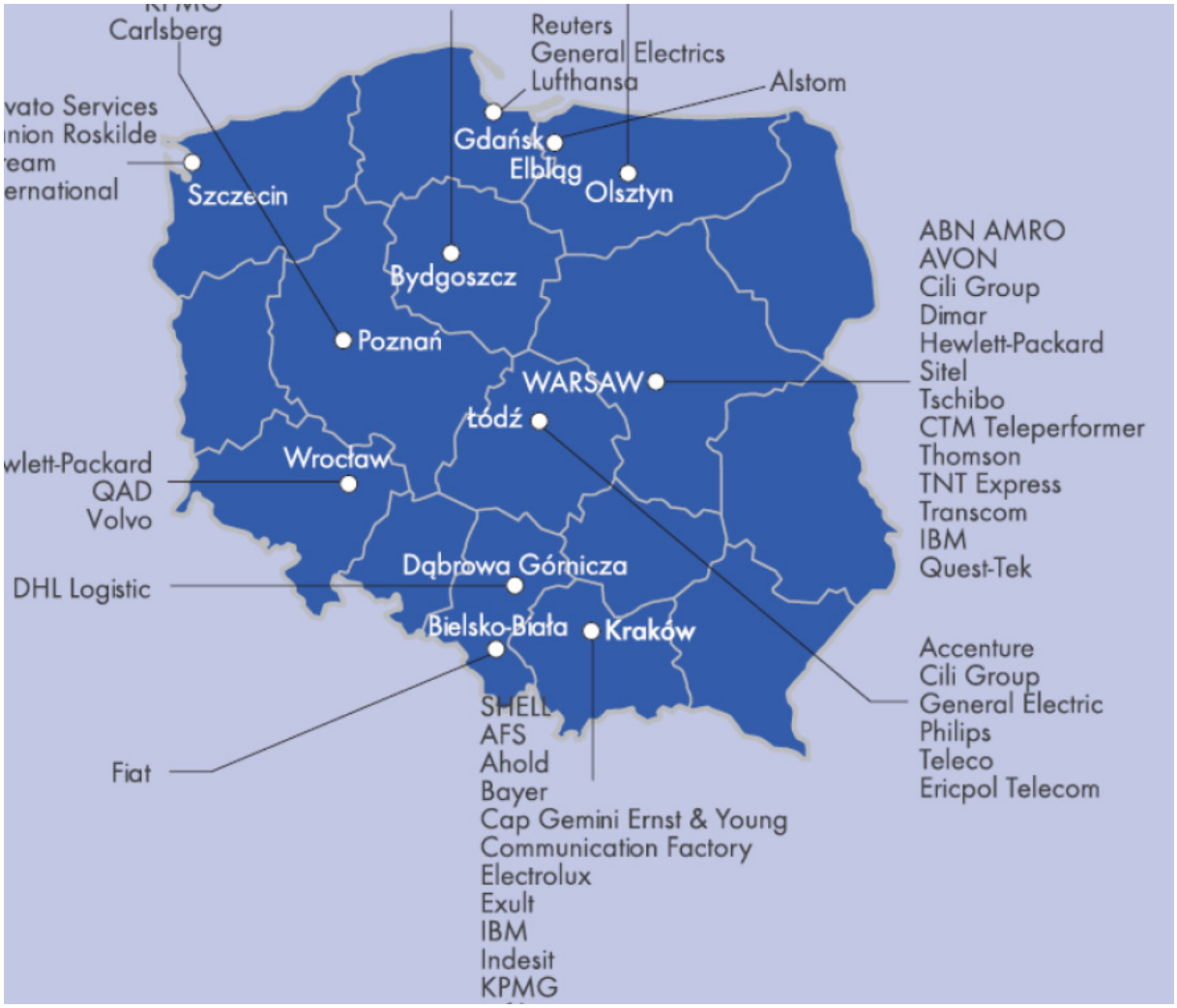
Firmy posługują się własnymi zestawami kryteriów i warunków, które uwzględniają przy wyborze lokalizacji dla nowej inwestycji w sferze centrów usług biznesowych:

- możliwość zatrudnienia pracowników o wymaganych kwalifikacjach; istotne znaczenie ma połączenie najnowszej wiedzy i kompetencji z danej dziedziny (np. rachunkowości

[23] K. Kleina, Urzędy centralne poza stolicą – Warszawa potrzebuje oddechu? 20.10.2014, *Dziennik Gazeta Prawna*, http://serwisy.gazetaprawna.pl/samorzad/artykuly/829884,urzedy-centralne-powinny-byc-poza-stolica-czy-warszawa-potrzebuje-oddechu.html

[24] M. Bogucki, *Centrum Usług Wspólnych – rozwiązaniem dla miast*, Business Transformation Consultant, IBM Global Business Services, Zakopane, 16 czerwca 2011 (prezentacja)

[25] Stosuje się również określenie Centra Usług Biznesowych.



Źródło: Bogucki 2011

Ryc. 4. Duże firmy i ich własne centra usług na terenie Polski.

międzynarodowej czy języków programowania) ze znajomością języków obcych, dlatego też działalność centrów usług koncentruje się w pobliżu dużych ośrodków akademickich,

- koszty pracy,
- dostępność i koszt infrastruktury telekomunikacyjnej,
- dostępność i koszt infrastruktury powierzchni biurowych,
- położenie geograficzne (strefa czasowa, bliskość międzynarodowego lotniska),
- uwarunkowania prawne (m.in. elastyczność prawa pracy i ochrona własności intelektualnej),
- zachęty inwestycyjne oferowane przez rząd i władze lokalne (granty na tworzenie nowych miejsc pracy, zwolnienia podatkowe),
- podobieństwo kulturowe kraju,
- ogólna atrakcyjność lokalizacji dla pracowników z zagranicy (ang. expatriates), którzy często stanowią znaczny odsetek pracowników centrów usług.[26]

[26] A. Grycuk, *Centra nowoczesnych usług biznesowych w Polsce*, Biuro Analiz Sejmowych, *infos* nr 3, Warszawa 2014 (pdf); R. Malik, *Przenoszenie usług biznesowych do Polski: Uwarunkowania, przebieg i skutki procesu*, 2001, pdf.

Dalsze przenoszenie 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.

Centra Usług Wspólnych jako rozwiązanie dla administracji samorządowej zostało zaczerpnięte z sektora prywatnego, który z powodzeniem od wielu lat realizuje tego rodzaju rozwiązania. Korzyści wynikające z ich tworzenia realizowane są na wielu płaszczyznach, a potencjalne oszczędności w jednostkach samorządu terytorialnego sięgają szacunkowo od 20 do 50%. Dodatkowymi efektami są zmiana podejścia organizacji do pracy oraz obsługi klientów, podniesienie efektywności funkcjonowania administracji, wsparcie kooperacji regionalnej oraz znaczne ułatwienia w procesach zarządzania i kontroli praktycznie bez konieczności zwiększenia zatrudnienia. Tworzenie Centrów Usług Wspólnych jest współcześnie charakterystyczne dla krajów wysokorozwiniętych i dotyczy zarówno działalności podstawowej jednostek samorządu terytorialnego, jak również podtrzymujących funkcjonowanie (*back office*) – takich jak obsługa księgowa, kadrowa, płacowa, wsparcie IT. Jednak ze względu na to, że jest to długofalowy proces, dla sektora publicznego obarczony jest on dodatkowo aspektem politycznym i jego wpływem na kluczową w tym wypadku efektywność podejmowania decyzji[27].

Obecnie urzędy wojewódzkie i jednostki administracji zespolonej – czyli m.in. inspektoraty nadzoru budowlanego, ochrony środowiska, inspekcja handlowa, weterynaryjna, spożywcza i farmaceutyczna oraz kuratoria oświaty – zatrudniają, każde osobno, własnych pracowników usługowych, którzy prowadzą księgowość i płace, szkolenia bhp oraz na temat ochrony informacji niejawnych. Ponad jedna piąta zatrudnionych w administracji terenowej to obsługa, a im mniejsza instytucja, tym większy jej udział. Tworzenie skonsolidowanych instytucji, które przejmą wykonywanie zadań usługowych takich jak zakupy, księgowość czy szkolenia bhp[28] ale o przemyślanych lokalizacjach miejskich, może stać się elementem polityki miejskiej w Polsce.

5. Rekomendacje dla Polski

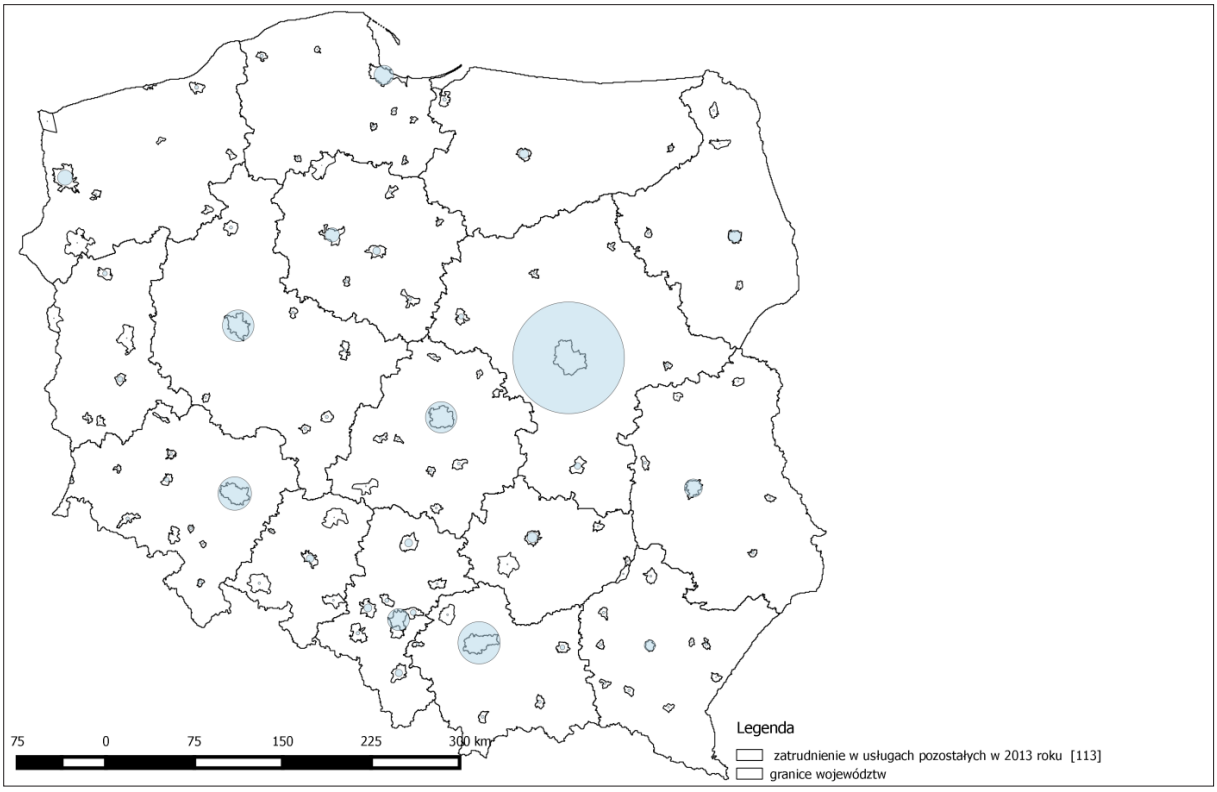
Kwestia lokalizacji instytucji sektora publicznego, w tym administracji, jest polem, na którym ściera się co najmniej kilka zupełnie odmiennych, często przeciwstawnych trendów. Nie ulega wątpliwości, że zatrudnienie w sektorze administracji publicznej jest w Polsce zbyt duże i są znaczące możliwości ograniczenia tej sfery. Jest również powszechnie wiadome, że dotychczasowe inicjatywy zmian w tym zakresie, które miały dać efekt ograniczający takie zatrudnienie, nie przyniosły większych efektów. Ośrodkami, w których koncentruje się większość zatrudnionych w sektorze administracji publicznej jest pięć miast – Warszawa, Kraków, Poznań, Wrocław i Łódź i w tych miastach następuje również znaczący przyrost liczby zatrudnionych w usługach tego typu.

Paradoksalnie, ograniczenia i reorganizacje w sferze administracji publicznej skutkowały natomiast przesunięciami miejsc pracy w kierunku wyższych szczebli hierarchii administracyjnej oraz do lokalizacji w największych ośrodkach miejskich, w tym w Warszawie. **W latach 2005-2012 w Warszawie i prawie wszystkich największych ośrodkach metropolitalnych nastąpił wyraźny wzrost zatrudnienia w sektorach usług, w tym także w administracji publicznej.**

[27] Por. *Centra Usług Wspólnych – Nowa jakość w administracji samorządowej*, http://www.pwc.pl/pl/sektor-publiczny/centra-uslug-wspolnych.jhtml

[28] Por. *Centra Usług Wspólnych*… op. cit.

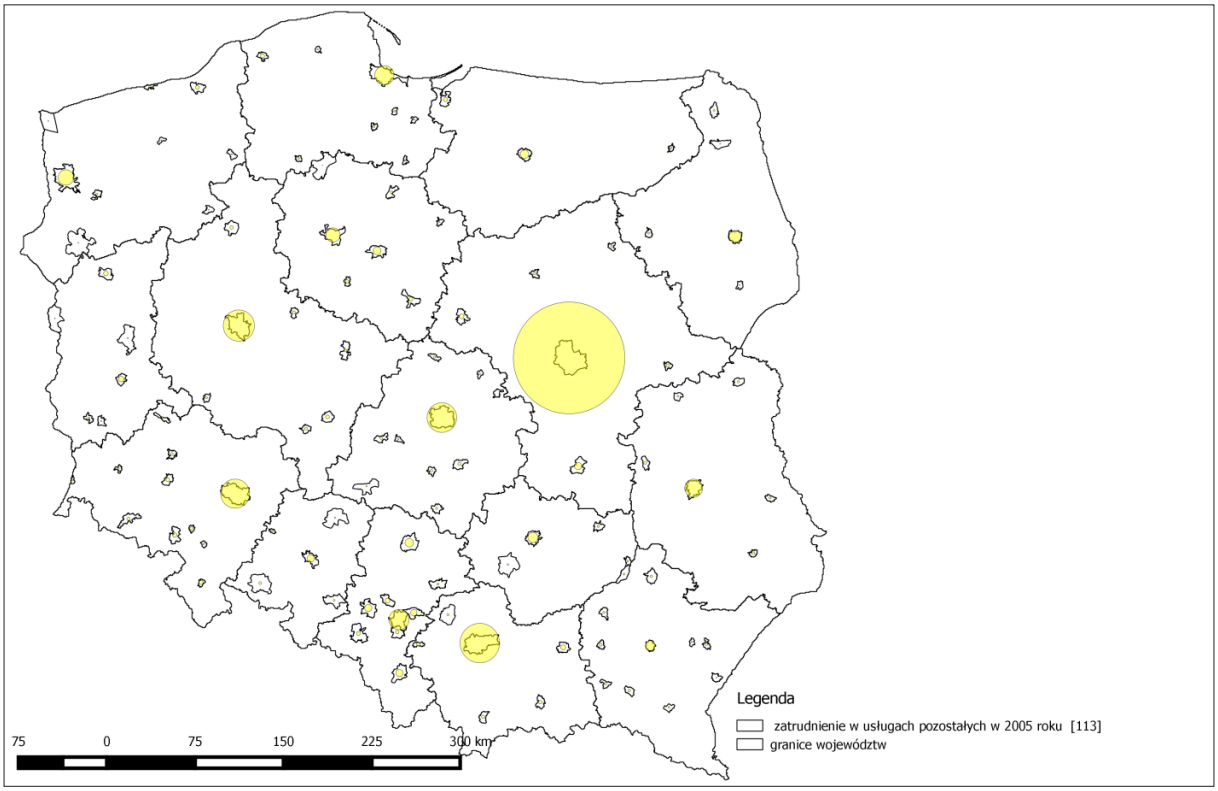
Wzrost był relatywnie większy niż w pozostałych ośrodkach regionalnych, nie mówiąc o miastach subregionalnych (ryc. 5, ryc. 6, ryc. 7, ryc. 8). Można sformułować tezę, że **zmiany organizacyjne i przestrzenne w sektorze administracji publicznej zamiast osłabiać wzmacniają w Polsce proces polaryzacyjny w systemie miast.** Są skierowane w przeciwnym kierunku do trendów europejskich, gdzie od dłuższego czasu, poprzez działania reorganizacyjne (w tym również w sektorze usług publicznych), prowadzi się politykę rozwoju policentrycznego, nastawionego przede wszystkim na wzmacnianie podstaw rozwoju miast dużych i średnich[29].



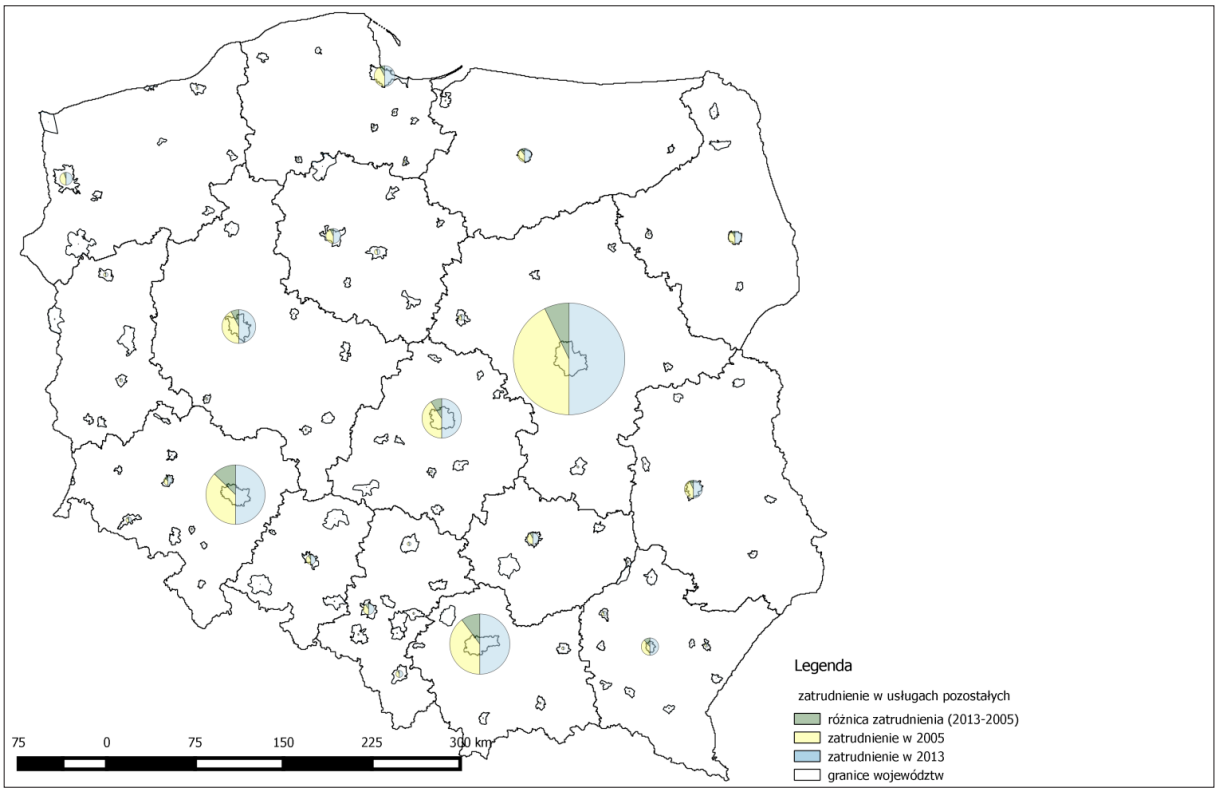
Ryc. 5 Zatrudnienie w grupie usług pozostałych (w tym administracja publiczna) w 2013 roku w grupie miast subregionalnych i regionalnych.

Z drugiej strony trzeba zwrócić uwagę na istotną rolę instytucji należących do sektora publicznego i związanego z nimi potencjału na rynku pracy. Jest również oczywiste, że nawet przy daleko idących ograniczeniach w administracji publicznej, funkcjonowanie państwa, szczególnie sprawne działanie jego instytucji – wymaga zatrudnienia w sektorze publicznym znaczącej 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 (ryc. 9) i żaden nie obejmuje swojego regionu w całości. A to oznacza z kolei, że instytucje sektora publicznego, w szczególności administracji

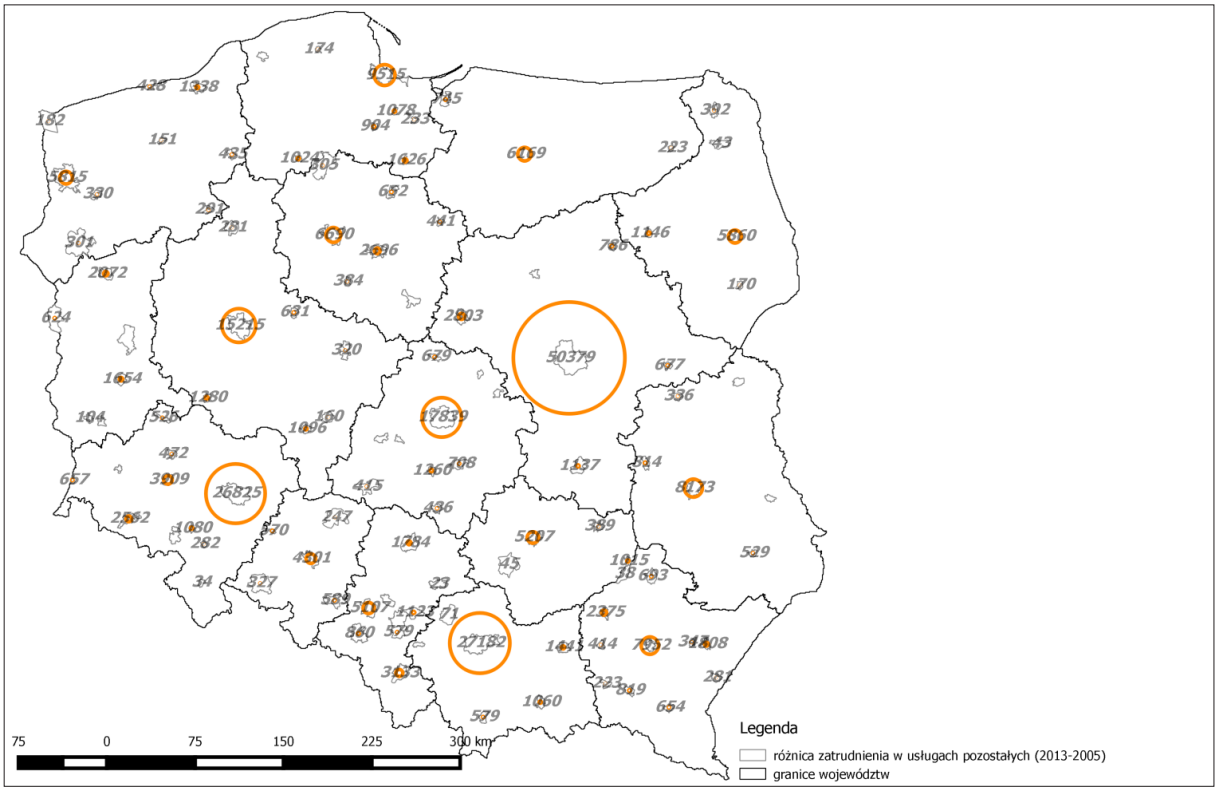
[29] Metropolie rozwijają się same, bez wspomagania rozwoju poprzez interwencję ze środków polityki spójności. Konieczne wsparcie powinny uzyskiwać przede wszystkim poprzez inne polityki UE, ale głównie ze środków krajowych.



Ryc. 6 Zatrudnienie w grupie usług pozostałych (w tym administracja publiczna) w 2005 roku w grupie miast subregionalnych i regionalnych.



Ryc. 7 Indeks zmian w zatrudnieniu w grupie usług pozostałych (w tym administracja publiczna) w okresie 2005-2013 w grupie miast subregionalnych i regionalnych.



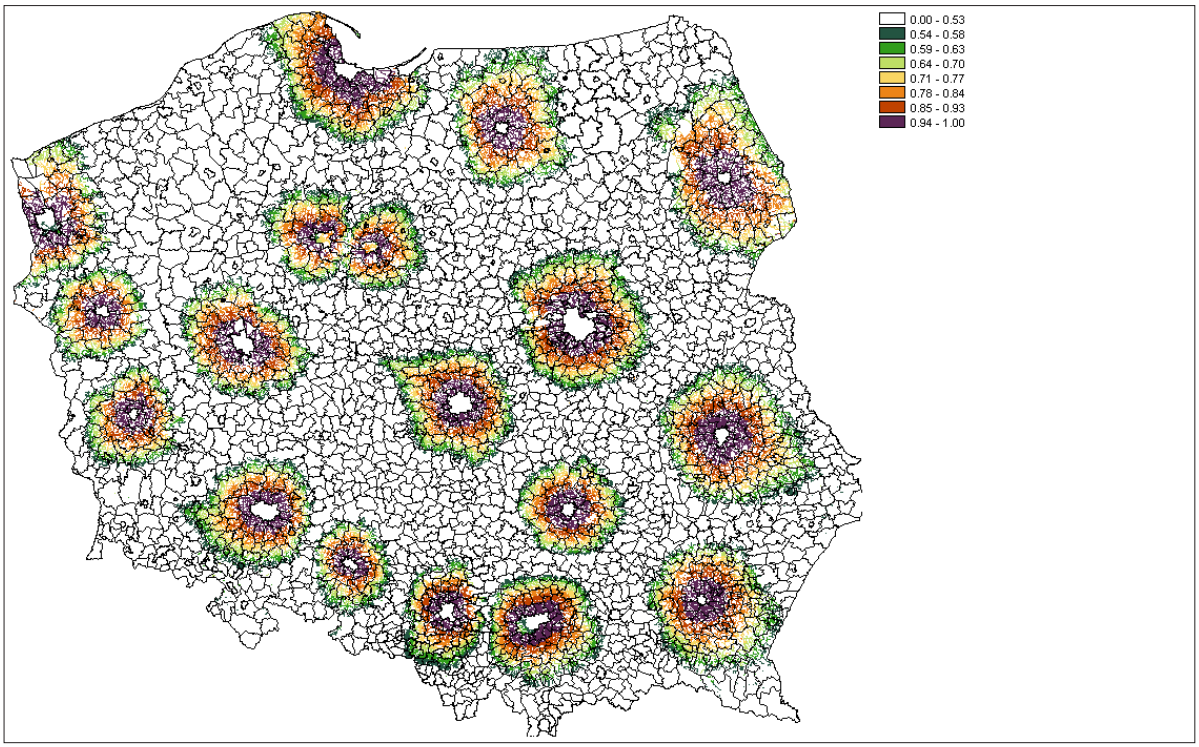
Ryc. 8 Zmiany w zatrudnieniu w grupie usług pozostałych (w tym administracja publiczna) w okresie 2005-2013 w grupie miast subregionalnych i regionalnych.

publicznej, mogą być zlokalizowane praktycznie w każdym z takich ośrodków i to w zasadzie niezależnie od ich formalnego miejsca w hierarchii miast w Polsce (centralne, ponadregionalne, regionalne).

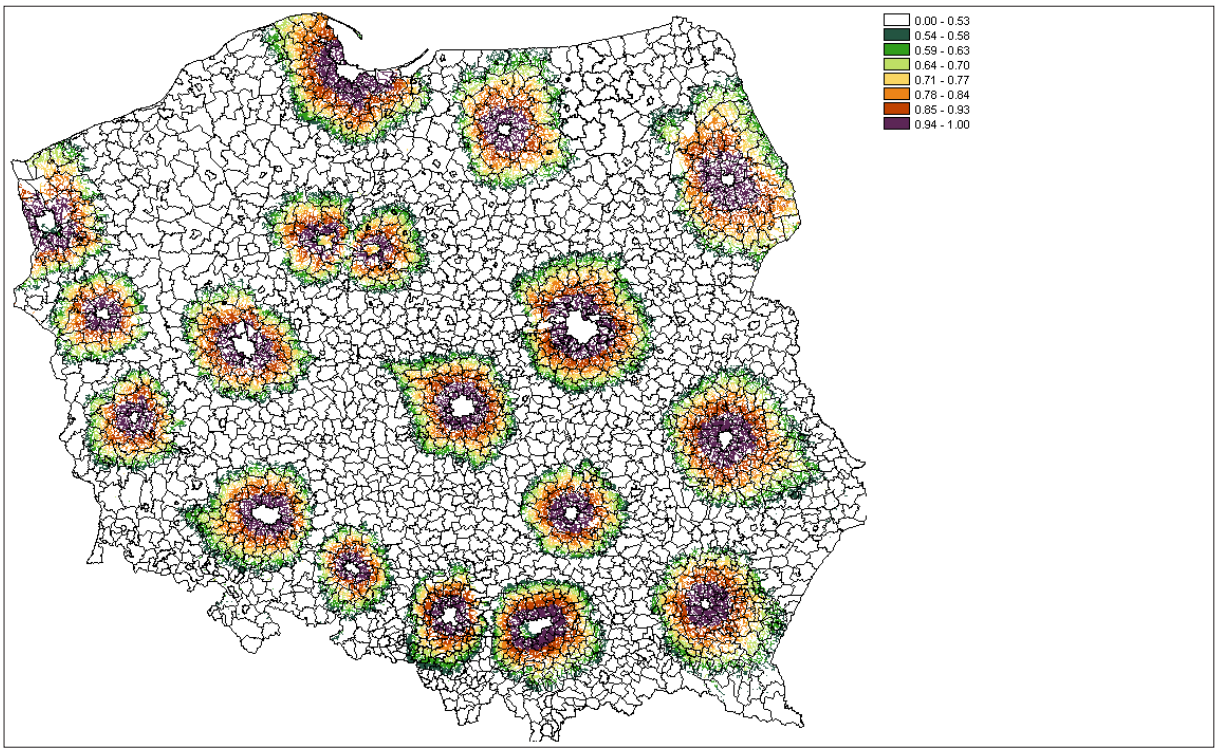
Procesy koncentracji, bardzo widoczne w sferze gospodarczej, w okresie transformacji stopniowo objęły również sektor publiczny, szczególnie administrację publiczną (ryc. 10). W różnych środowiskach wskazuje się na konieczność racjonalizacji struktur sektora publicznego, ale również o możliwości takiego sterowania tym procesem, aby wykorzystać go do redukowania wewnętrznych zróżnicowań w strukturze przestrzennej kraju i wzmacniania miast z obszarów i regionów problemowych. Chodzi o deglomerację rozumianą jako próba przenoszenia niektórych instytucji centralnych, które mają problemy lokalowe, lub nowo tworzonych instytucji poza Warszawę i poza grupę metropolii. Przede wszystkim po to, aby obniżyć koszty funkcjonowania różnego rodzaju instytucji centralnych (tu np. udany transfer Narodowego Centrum Nauki 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.

Kapitał ludzki i kapitał społeczny większości ośrodków regionalnych w Polsce, możliwości powiększenia lub przeprofilowania lokalnych rynków pracy (uniwersytety, uczelnie prywatne), a także stosunkowo dogodne położenie komunikacyjne większości z miast wojewódzkich

2010



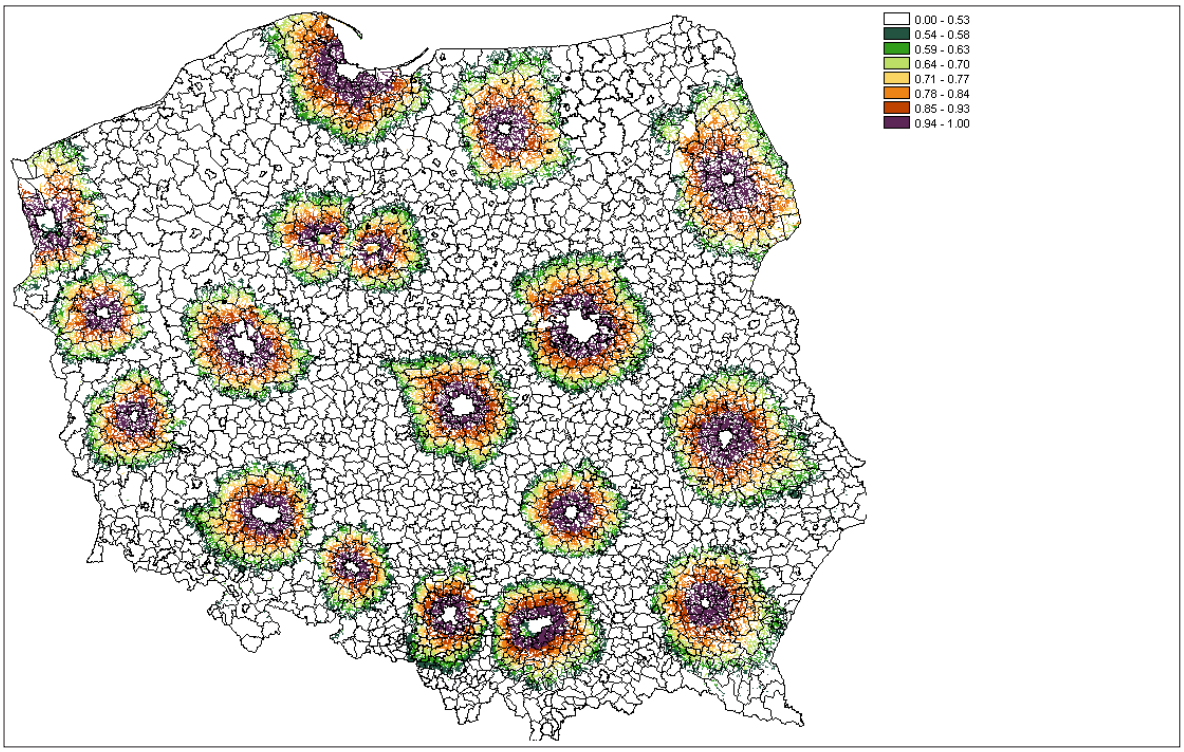
2012



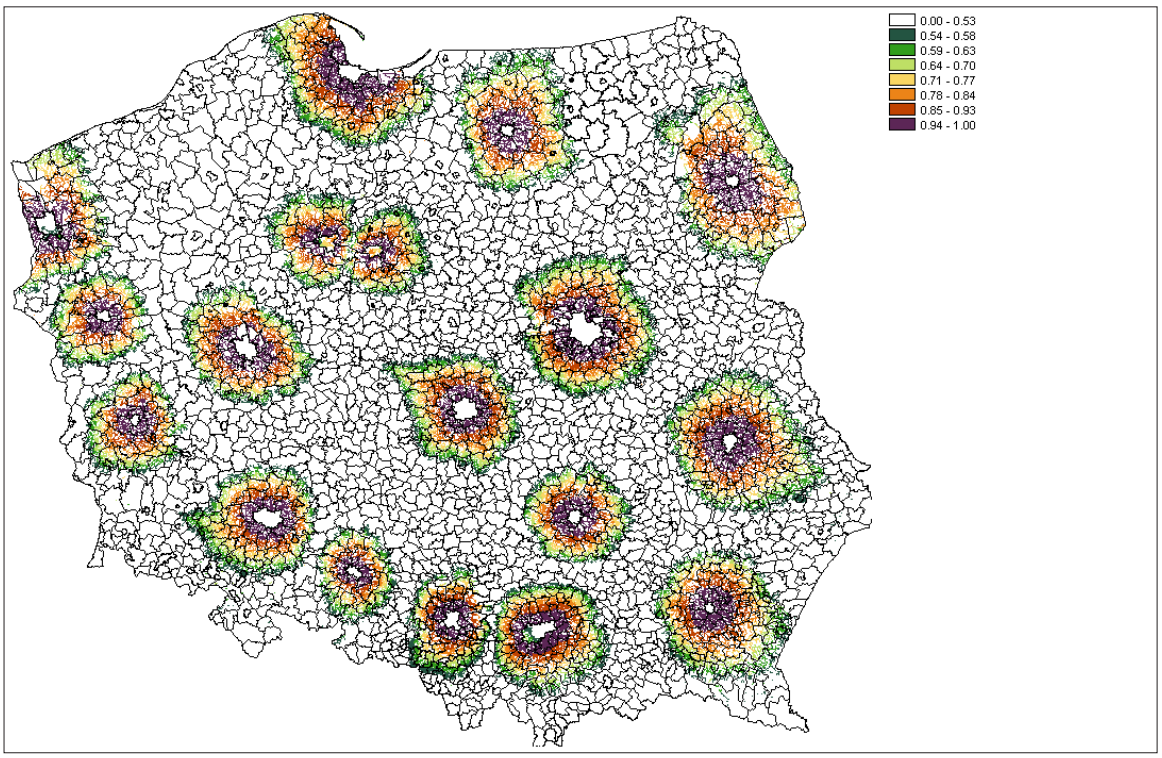
Źródło: opracowanie P. Gibas, Katedra Gospodarki Przestrzennej, Uniwersytet Ekonomiczny w Katowicach.

Ryc. 9. Porównanie strefy oddziaływania ośrodków wyznaczonych kosztowo na podstawie modelu prawdopodobieństwa Huff'a wg danych o *potencjale ludności* za 2010 i 2012 rok – wizualizacja prawdopodobieństwa powyżej 50% (na podstawie 8 grup kwintyli).

2010



2012



Źródło: Źródło: opracowanie P. Gibas, Katedra Gospodarki Przestrzennej, Uniwersytet Ekonomiczny w Katowicach.

Ryc. 10. Porównanie strefy oddziaływania ośrodków wyznaczonych kosztowo na podstawie modelu prawdopodobieństwa Huffa według danych o potencjale przedsiębiorstw za 2010 i 2012 rok – wizualizacja prawdopodobieństwa powyżej 50% na podstawie 8 grup kwintyli.

(szybka kolej, dostęp do lotnisk w czasie krótszym niż godzina, dobra komunikacja miejska)[30] i co najmniej kilku ośrodków subregionalnych – umożliwia lokowanie w nich zarówno wybranych instytucji administracji publicznej szczebla centralnego, jak i poziomu ponadregionalnego.

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 znaczącym stopniu od jakości kształcenia kadr i w zasadzie wszystkie ośrodki regionalne (miasta wojewódzkie, a także część ośrodków subregionalnych, takich jak 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.

Zwiększające się zadania administracji publicznej, demokratyzacja struktur administracyjnych, przy zachowaniu sprawności ich działania, decentralizacja i dekoncentracja poszerzają zakres samodzielności działania urzędnika, a zatem stawiają przed nim nowe zadania[31].

Założenia Polityki Miejskiej, przyjęte przez rząd w 2013 roku w niewielkim stopniu uwzględniają znaczenie zmian dokonujących się w sektorze usług publicznych, w tym w administracji publicznej i ich znaczącym 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 odnośnie ich lokalizacji w ośrodkach miejskich, w których mogą spełnić co najmniej rolę stabilizatorów procesów rozwojowych.

---

[30] 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, w związku z tym nie należy spodziewać się gwałtownego przyrostu transferów w komunikacji międzyregionalnej, a ewentualne odwrócenie kierunku przepływu do Warszawy, na skierowany do innych miast wojewódzkich zmniejszy presję na i tak przeciążony węzeł warszawski.

[31] H. Kisilowska, Hierarchia ważności wyzwań administracji publicznej wobec kryzysu ekonomicznego w Polsce i w Europie, (w:) *Administracja publiczna wobec wyzwań kryzysu ekonomicznego i jego konsekwencji społecznych*, Red. W. Mikułowski, A. Jezierska, Krajowa Szkoła Administracji Publicznej, Warszawa 2014, s. 13–30. (pdf) http://ksap.gov.pl/ksap/sites/default/files/publikacje/administracja_publiczna_wobec_wyzwan_ kryzysu_ekonomicznego_i_jego_konsekwencji_spolecznych.pdf

6. Literatura

Antkowiak P., *Decentralizacja władzy publicznej w Polsce na przykładzie samorządu terytorialnego, Środkowoeuropejskie Studia Polityczne* nr 2, Poznań 2011, s. 155–174. http://hdl.handle.net/10593/4046

Blazyca G., Heffner K., Helińska-Hughes E., Poland – Can Regional Policy Meet the Challenge of Regional Problems? *European Urban and Regional Studies*, vol. 9 no. 3, 2002, s. 263–276.

Bogucki M., *Centrum Usług Wspólnych – rozwiązaniem dla miast*, Business Transformation Consultant, IBM Global Business Services, Zakopane, 16 czerwca 2011 (prezentacja).

Centra Usług Wspólnych – Nowa jakość w administracji samorządowej, http://www.pwc.pl/pl/sektor-publiczny/centra-uslug-wspolnych.jhtml

Chojnicki Z., *Region jako terytorialny system społeczny*, (w:) Problematyka przestrzeni europejskiej, red. A. Kukliński, Europejski Instytut Rozwoju Regionalnego i Lokalnego UW, Warszawa 1997, s. 267–287.

Fundowicz S., *Decentralizacja administracji publicznej w Polsce*, Wydawnictwo KUL Katolicki Uniwersytet Lubelski , Lublin 2005.

Gorzelak G., Wstęp, (w:) *Decentralizacja terytorialnej organizacji kraju: założenia, przygotowanie, ustawodawstwo*, pod red. G. Gorzelaka, Centrum Analiz Społeczno-Ekonomicznych, Raporty CASE nr 21, Warszawa 1999, s. 7–8.

Grycuk A., *Centra nowoczesnych usług biznesowych w Polsce*, Biuro Analiz Sejmowych, *infos* nr 3, Warszawa 2014 (pdf); R. Malik, *Przenoszenie usług biznesowych do Polski: Uwarunkowania, przebieg i skutki procesu*, 2001, pdf

Heffner K., Aglomeracje średniej wielkości jako bieguny wzrostu i obszary strategicznej interwencji w regionach międzymetropolitalnych, (w:) *Potencjalne metropolie ze szczególnym uwzględnieniem Polski wschodniej*. Pod red. Z. Makieły, Warszawa 2009, Studia KPZK PAN, t. 125, s. 10–17.

Heffner K., Regiony międzymetropolitalne a efekty polityki spójności w Polsce, (w:) *Jaka polityka spójności po roku 2013?* Red. nauk. M. Klamut, E. Szostak, Wyd. Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu, Wrocław 2010, s. 163–184.

Heffner K., Gibas P., Regiony słabiej rozwinięte a efekty polityki spójności w Polsce, (w:) *Polityka spójności w okresie 2013–2020 a rozwój regionów Europy*, pod red. E. Pancer-Cybulskiej, E. Szostak, Wyd. Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu, Wrocław 2011, s. 36–52.

Heffner K., Rochmińska A., Regionalizacja polityczno-administracyjna Polski. Geneza i współczesność – uwarunkowania układu, (w:) *Przekształcenia regionalnych struktur funkcjonalno-przestrzennych V.* Pod red. S. Cioka i D. Ilnickiego, Uniwersytet Wrocławski, Instytut Geograficzny, Wrocław 2000, s. 129–144.

Jałowiecki S., Polskie metropolie w średniookresowej strategii rozwoju regionalnego (w:) *Narodowa strategia rozwoju regionalnego*, pod red. J. Szlachty, Warszawa 2000, Biuletyn KPZK PAN z. 191, s. 189–210.

Jeżewski J., *Dekoncentracja terytorialna administracji jako zasada prawa administracyjnego we Francji*, Kolonia Limited, Wrocław 2004.

Kisilowska H., Hierarchia ważności wyzwań administracji publicznej wobec kryzysu ekonomicznego w Polsce i w Europie, (w:) *Administracja publiczna wobec wyzwań kryzysu ekonomicznego i jego konsekwencji społecznych*, Red. W. Mikułowski, A. Jezierska, Krajowa Szkoła Administracji Publicznej, Warszawa 2014, s. 13–30. (pdf) http://ksap.gov.pl/ksap/sites/default/files/publikacje/administracja_publiczna_wobec_wyzwan_ kryzysu_ekonomicznego_i_jego_konsekwencji_spolecznych.pdf

Kleina K., Urzędy centralne poza stolicą – Warszawa potrzebuje oddechu? 20.10.2014, *Dziennik Gazeta Prawna*, http://serwisy.gazetaprawna.pl/samorzad/artykuly/829884,urzedy-centralne-powinny-byc-poza-stolica-czy-warszawa-potrzebuje-oddechu.html

Miszczuk A., *Regionalizacja administracyjna III Rzeczpospolitej. Koncepcje teoretyczne a rzeczywistość*, Wyd. Uniwersytetu Marii Curie-Skłodowskiej, Lublin 2003.

Murzyn M., Sobala-Gwosdz A., Rola instytucji publicznych w kreowaniu współczesnej przestrzeni miejskiej na przykładzie Krakowa. *XIV Konwersatorium Wiedzy o Mieście*, Łódź 2001, s. 365–366.

Pankau F., *Uwarunkowania zewnętrzne polityki miejskiej – europejskie i krajowe*, Departament Rozwoju Regionalnego i Przestrzennego, Urząd Marszałkowski Województwa Pomorskiego, Gdańsk 2011 (pdf).

Pięta-Kanurska M., *Wpływ sektora kreatywnego na kształtowanie się polskich metropolii*, Wyd. Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu, Wrocław 2013.

Sługocki W., *Koncepcja przyszłej krajowej polityki miejskiej w Polsce*, Konferencja *Miasta w polityce rozwoju* Warszawa 28.03.2011, Ministerstwo Rozwoju Regionalnego, Warszawa 2011.

Społeczeństwo 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

Stan wdrażania programów operacyjnych realizowanych w latach 2007–2013. Perspektywa regionalna. Zróżnicowania społeczno-gospodarcze w Polsce. Porównanie podziału na 45 i 66 podregionów, Przegląd regionalny nr 3, Ministerstwo Rozwoju Regionalnego, Warszawa, październik 2009 (pdf).

Suliborski A., *Funkcjonalizm w polskiej geografii miast, studia nad genezą i pojęciem funkcji*, Wyd. Uniwersytetu Łódzkiego, Łódź 2010.

Trammer K., *Deglomeracja, czyli władza zrównoważona*, Nowy Obywatel 2011, http://nowyobywatel.pl /2011/05/31/ deglomeracja-czyli-wladza-zrownowazona/

Tucholska A., Powiaty a rozwój lokalny. Analiza działania instytucji i współpracy z gminami, (w:) *Polska regionalna i loklana w świetle badań Euroreg-u.* Red. nauk. G. Gorzelak, Centrum Europejksich Studiów Regionalnych UW, Wyd. nauk. Scholar, 2007, s. 259–271.

Waniewska-Bonin M., *Europejskie modele samorządu terytorialnego*, Wyd. KUL, Lublin 2013.

Wendt J., *Terytorializacja* władzy barierą rozwoju regionalnego, (w:) Przekształcenia regionalnych struktur funkcjonalno-przestrzennych, t. 5, Instytut Geograficzny Uniwersytetu Wrocławskiego, Wrocław 2000, 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., Regionalizacja Polski - przestrzenne aspekty strategii rozwoju, *Samorząd Terytorialny* 1993, nr 6, s. 5–45.

Wytrążek W., Podstawowe pojęcia teorii organizacji i zarządzania w instytucjach publicznych, (w:) *Podstawy naukoznawstwa*, tom 2, red. P. Kawalec, R. Wodzisz, P. Lipski, Redakcja Wydawnictw KUL, Lublin 2011, s. 315–337.

Zaborowski Ł., *Podział kraju na województwa. Próba obiektywizacji*, Wyd. Naukowe Scholar, Warszawa 2013.

Zalewski A., Reformy sektora publicznego w duchu nowego zarządzania publicznego, (w:) *Nowe zarządzanie publiczne w polskim samorządzie terytorialnym,* red. A. Zalewski, SGH, Warszawa 2007.

Założenia Krajowej Polityki Miejskiej do roku 2020, przyjęte przez Radę Ministrów na posiedzeniu w dniu 16 *lipca 2013 r.* Ministerstwo Rozwoju Regionalnego, Warszawa 2013.

Ziobrowski Z., Trafas K., Węcławowicz T., Komenda J., Koncepcje podziału terytorialnego kraju, (w:) *Koncepcje regionalnej organizacji kraju*, Biuletyn KPZK PAN z. 156, Warszawa 1991, s. 89–116.

Żuber P., *Początki polityki miejskiej – koncepcja przyszłej krajowej polityki miejskiej w Polsce*, V Międzynarodowa Konferencja Miasto 2011 – zarządzanie przestrzenią miasta, Ministerstwo Rozwoju Regionalnego, 17.05.2011, Katowice 2011.

dr Łukasz Zaborowski
Instytut Sobieskiego

Lokalizacja instytucji publicznych jako element polityki regionalnej i miejskiej

1. Wstęp

W Polsce zagadnienie lokalizacji instytucji publicznych jako narzędzia polityki przestrzennej nie leży obecnie w głównym nurcie publicznej debaty. Dotyczy to zarówno sfery polityki, jak i stosowanych nauk z dziedziny rozwoju regionalnego. Wynika z tego konieczność szerokiego podejścia do tematu niniejszego opracowania. Podjęto zatem próbę – trudną do wykonania w krótkim czasie kilku tygodni – możliwie wszechstronnego rozpoznania obecnego stanu rzeczy, a ponadto zasugerowania podstawowych kierunków działań na rzecz wprowadzenia celowej polityki lokalizacji instytucji publicznych.

Wobec powyższych okoliczności, niniejsze opracowanie należy traktować jako skromny wstęp – i zachętę – do dalszych badań w tej dziedzinie. Jako główny autorski cel opracowania przyjęto **uświadomienie potrzeby uwzględnienia lokalizacji instytucji publicznych jako narzędzia polityki przestrzennej państwa i samorządów terytorialnych.**

Zawartość opracowania zaczyna się od definicji pojęć. Omawiając je wprowadzono podstawowe rozróżnienie między dwoma zasadniczymi poziomami polityki przestrzennej odpowiadającymi umownie pojęciom polityk regionalnej i miejskiej. Temu rozróżnieniu odpowiada układ opracowania.

Zdecydowanie więcej miejsca poświęcono poziomowi kraju i województw. To sfera polityki regionalnej, której celem poza samym rozwojem jest także jego równoważenie pomiędzy regionami. Omawiając uwarunkowania prawno-planistyczne skupiono się na zapisach zawartych w *Koncepcji przestrzennego zagospodarowania kraju* (dalej: KPZK) oraz w projekcie *Krajowej polityki miejskiej* (dalej: KPM). Wprawdzie nie są to jedyne dokumenty planistyczne, które dotykają zagadnienia lokalizacji instytucji publicznych, uznano jednak, iż te właśnie w szczególności dotyczą wymiaru przestrzennego.

Dalej omówiono pewne inne uwarunkowania przestrzenne, rozważając terytorium kraju w aspekcie stopnia policentryczności zagospodarowania. Po krótkim rozpoznaniu sieci osadniczej pod kątem rozmieszczenia ludności starano się – w świetle dostępnych badań – ukazać koncentrację zjawisk społeczno-gospodarczych i idących za tym dysproporcji rozwojowych.

Z kolei przedstawiono zasadniczą część badawczą, w której analizowano rozmieszczenie instytucji publicznych na poziomie przestrzennym państwa i województw. Liczono miary koncentracji jednostek poszczególnych rodzajów instytucji publicznych w kategoriach ośrodków wyróżnionych w nawiązaniu do KPZK. Wnioski rozszerzono o wyniki wcześniejszych własnych badań sieci ośrodków akademickich. Następnie zamieszczono autorskie zalecenia co do celowości i pożądanych kierunków dekoncentracji instytucji publicznych wyższego rzędu.

Odmiennie potraktowano zagadnienie polityki miejskiej. Przytoczono zapisy głównych dokumentów planistycznych co do kryteriów lokalizacji instytucji publicznych w skali miejskiego obszaru funkcjonalnego. Wobec zadowalającego poziomu tychże zaleceń, ograniczono zakres sugestii autorskich.

1.1. Definicje

Wszystkie dosłowne cytaty w niniejszym rozdziale pochodzą ze Słownika języka polskiego PWN.

Lokalizacja to „miejsce, w którym znajduje się lub ma się znaleźć jakiś obiekt". Pojęcie to jest powszechnie stosowane w geografii i naukach ekonomicznych. Znane są wręcz teorie lokalizacji, odnoszące się do drugiej części definicji, to jest zajmujące się czynnikami wyboru lokalizacji.

W niniejszym opracowaniu część badawcza dotyczyć będzie lokalizacji rozumianej statycznie, to jest zastanego, dotychczasowego rozmieszczenia obiektów w przestrzeni. W części postulatywnej będzie się rozważać, w jakim kierunku należy zmieniać tenże stan obecny, a zatem dotyczyć będzie drugiej części definicji.

Znamienne jest ponadto inne znaczenie pojęcia „lokalizacja", mianowicie: „ograniczenie skutków jakiegoś zjawiska do pewnego obszaru". W opracowaniu niniejszym zakłada się, iż umiejscowienie instytucji wywiera wpływ na otoczenie, którego zakres terytorialny jest ograniczony. Czym innym jest tu wpływ formalny, wynikający z formalnego celu istnienia podmiotu, czym innym – wpływ będący niezamierzonym skutkiem ubocznym istnienia tego podmiotu. Niniejsze opracowanie zmierza ku temu, by owe skutki uboczne brać pod uwagę i w zakresie polityki były one brane pod uwagę jako czynniki lokalizacji.

Instytucja to „zakład o charakterze publicznym zajmujący się określonym zakresem spraw". Charakter publiczny nie przesądza zapewne publicznej własności. Można domniemywać, iż charakter publiczny, nie jest tożsamy z publiczną własnością bądź inną formą publicznej odpowiedzialności za zakład, lecz charakterem spraw. Załóżmy zatem, iż prywatny szpital można nazwać instytucją, ponieważ lecznictwo można uznać za działalność o charakterze publicznym.

W innych znaczeniach instytucja to „zespół norm prawnych lub obyczajowych dotyczących organizacji jakiejś dziedziny życia" oraz „organizacja działająca na podstawie tych norm". Pierwsza z tych definicji, jako odnosząca się do pojęcia niematerialnego, nie może być badana pod kątem lokalizacji. Druga natomiast zbliża się znaczeniowo do znaczenia pierwszego.

Publiczny – w podstawowych znaczeniach – to „dotyczący całego społeczeństwa lub jakiejś zbiorowości" lub „dostępny lub przeznaczony dla wszystkich". Przymiotniki te nie zawężają pojęcia „instytucja", jeśli jest to „zakład o charakterze publicznym".

Zakładając, iż użycie tego pojęcia w temacie opracowania jest jednak zawężające (inaczej byłoby zbędne), należy sięgnąć do trzeciego znaczenia – publiczny jako: „związany z jakimś urzędem lub z jakąś instytucją nieprywatną".

Instytucja publiczna będzie zatem tutaj pojęciem z dziedziny ustrojowego prawa administracyjnego. Możemy je utożsamić z pojęciem podmiotu administracji publicznej sensu *largo*. Pierwotnym takim podmiotem jest samo państwo, dalej są nimi wszystkie inne podmioty, którym państwo zleciło wykonywanie swoich zadań administracyjnych. W szerszym ujęciu do tego zbioru zalicza się: organy administracji publicznej sensu *stricto* (państwowej i samorządowej), osoby prawa publicznego (np. zakłady administracyjne), a także osoby prawa prywatnego (np. spółki handlowe) będące własnością bądź współwłasnością publiczną i wykonujące zadania publiczne na mocy stosownych ustaw (por. Zimmermann 2005).

W obrębie pojęcia zakładów administracyjnych lub zakładów publicznych mieszczą się głównie jednostki powołane w celu świadczenia pewnych usług na rzecz mieszkańców państwa bądź jednostki samorządu terytorialnego. Będą na przykład publiczne placówki kultury, nauki, służby zdrowia. Formę prawną spółki akcyjnej mogą mieć instytucje powoływane do zarządzania wybranymi sferami infrastruktury (np. siecią kolejową) bądź innego rodzaju własnością publiczną. Spółkami są zazwyczaj tzw. agencje publiczne (por. Zimmermann 2005).

Omawianie w tym miejscu podziałów i cech poszczególnych rodzajów podmiotów administracji publicznej nie wydaje się konieczne do celów niniejszego opracowania, to jest badania rozmieszczenia podmiotów w obrębie kraju bądź mniejszych jednostek terytorialnych. Do badania lokalizacji przyjmuje się powyższą rozszerzającą definicję instytucji publicznych. Wybór rodzajów podmiotów uwzględnionych w analizach szczegółowych będzie podawany w odpowiednich podrozdziałach.

Instytucje publiczne stanowią rodzaj dóbr centralnych w rozumieniu Christallera (1933). Są bowiem lokalizowane w miejscach centralnych, a korzysta z nich ludność zaplecza. Christaller wśród dziewięciu rodzajów dóbr centralnych jako pierwsze wymienia instytucje administracji różnych szczebli (np. urzędy rządowe, komendy policji). Kolejne punkty to instytucje kultury i ochrony zdrowia (Nowosielska 1992). Cechą dóbr centralnych jest hierarchiczność. Im rzadsze dobro, tym większy promień obszaru, w którym ludność z niego korzysta. Większy zasięg oddziaływania: międzynarodowy, krajowy, makroregionalny – cechuje dobra wyższego rzędu (por. Wagener 1969, Kupiec, Gołębiowska, Wyszkowska 2004).

Polityka to „działalność władz państwowych, zwłaszcza rządu".

Region – pojęcie z dziedziny geografii – oznacza wycinek powierzchni Ziemi wyodrębniony na podstawie wybranych kryteriów. W kontekście tematu opracowania należy przez to rozumieć obszar mniejszy od terytorium kraju jako całości.

Polityka regionalna – jakkolwiek pojęcie to jest powszechnie używane również w dokumentach oficjalnych, nie posiada definicji legalnej. Pojawia się w ustawie o zasadach prowadzenia polityki rozwoju jako jedno z zadań Ministra Rozwoju Regionalnego: „programowanie i realizację polityki regionalnej" (art. 3a). Powszechnym rozumieniem tego pojęcia jest: polityka rozwoju prowadzona na poziomie regionalnym.

Może to mieć dwa szczegółowe znaczenia:

- polityka interregionalna: polityka rozwoju prowadzona przez organy centralne w obrębie całego kraju bądź jego części (obejmującej więcej niż jedną jednostkę samorządu regionalnego) przy uwzględnieniu zróżnicowania między regionami;
- polityka intraregionalna: polityka rozwoju prowadzona przez organy samorządowe regionalne (czyli wewnątrz województw).

Przywołana ustawa (art. 2) stanowi, iż:

„Przez politykę rozwoju rozumie się zespół wzajemnie powiązanych działań podejmowanych i realizowanych w celu zapewnienia trwałego i zrównoważonego rozwoju kraju, spójności społeczno-gospodarczej, regionalnej i przestrzennej, podnoszenia konkurencyjności gospodarki oraz tworzenia nowych miejsc pracy w skali krajowej, regionalnej lub lokalnej."

W kontekście regionalnym należy podnieść dwa wątki powyższej definicji. Określenie „w skali regionalnej" odnoszące się do wymienionego zespołu działań obejmuje w sobie definicję polityki intraregionalnej. Natomiast zapewnianie „spójności społeczno-gospodarczej, regionalnej i przestrzennej (…) w skali krajowej" – czyli spójności pomiędzy regionami – to cel polityki interregionalnej.

Jako jeden z elementów polityki regionalnej jawi się lokalizacja dóbr centralnych. W kontekście spójności – polityki interregionalnej – znaczenie będzie mieć przede wszystkim lokalizacja dóbr – instytucji publicznych – wyższego rzędu.

Przywołana ustawa definiuje wprost, iż:

„**Polityka miejska** stanowi zespół działań prawnych, finansowych i planistycznych na rzecz zrównoważonego rozwoju miast i ich obszarów funkcjonalnych, mających na celu wykorzystanie potencjału miast i ich obszarów funkcjonalnych w procesach rozwoju kraju, wzmocnienie zdolności miast i ich obszarów funkcjonalnych do pobudzania wzrostu gospodarczego i tworzenia trwałych miejsc pracy oraz poprawy jakości życia mieszkańców" (art. 21a).

Porównując definicje polityki rozwoju („polityki regionalnej") i polityki miejskiej można stwierdzić, iż polityka miejska jest polityką rozwoju prowadzoną na poziomie miejskich obszarów funkcjonalnych. Jest jednak zasadniczą różnicą, iż na tymże poziomie nie wymienia się jako celu „spójności". I jest to nieprzypadkowe, jako że możemy przyjąć, iż na poziomie ośrodka miejskiego, rozumianego jako funkcjonalny obszar miejski, każdy jego mieszkaniec może korzystać z dobrodziejstw zjawisk rozwojowych, niezależnie od ich szczegółowej lokalizacji w obrębie tegoż obszaru. Jest to bowiem obszar swobodnych codziennych kontaktów z miastem centralnym. Natomiast w większej skali przestrzennej zależnie od umiejscowienia zjawisk rozwojowych są one dostępne bądź niedostępne dla określonych społeczności regionalnych. Stąd w skali przestrzennej większej niż funkcjonalny obszar miejski zasadne jest rozważanie możliwości i celowości równoważenia rozwoju.

Powyższe rozróżnienie na politykę regionalną i politykę miejską ma zatem zasadnicze znaczenie również dla niniejszego opracowania. Przekłada się bowiem na odmienne podejście do zagadnienia lokalizacji instytucji publicznych na obu tych szczeblach.

W związku z zakresem opracowania warto przybliżyć jeszcze kilka pojęć służących do określania cech rozmieszczenia instytucji publicznych w skali kraju bądź mniejszych jednostek terytorialnych.

Koncentracja to „gromadzenie ludzi, obiektów itp. w jednym miejscu". Tu podane jako czynność, choć można też rozumieć jako stan zgromadzenia obiektów w jednym miejscu, będący wynikiem czy to świadomej czynności, czy też zaszłości historycznych bądź zjawisk zachodzących samoczynnie. Analogicznie **dekoncentracja** to „rozpraszanie czegoś, co było skupione w jednym miejscu". Są to najogólniejsze określenia dwóch możliwych, wzajemnie przeciwstawnych rodzajów działań władz publicznych względem rozmieszczenia instytucji publicznych na terytorium kraju bądź mniejszej jednostki. Pojęcia te dotyczą przede wszystkim fizycznej lokalizacji podmiotów, nie wnikają w formalne stosunki pomiędzy nimi.

Odmiennie – **centralizacja** to „skupienie czegoś w jednym miejscu lub pod jednym zarządem", a zatem druga część definicji przewiduje zależność skupionych jednostek od jakiegoś podmiotu centralnego. W kontekście organizacji państwa uściśla to drugie szczegółowe znaczenie pojęcia: „proces podporządkowywania władz lokalnych władzy centralnej w państwie".

Analogicznie **decentralizacja** to „przeniesienie części uprawnień władzy centralnej na lokalne organy władzy" (Słownik…). Wiąże się ona z prawną gwarancją względnej samodzielności tychże organów (Zimmermann 2005). Formalna decentralizacja wiąże się zwykle z dekoncentracją w przestrzeni. Można jednak dopuścić sytuację, kiedy organy po decentralizacji mieszczą się w tym samym miejscu, co organy, które oddały im część swoich uprawnień. W takim przypadku będzie to decentralizacja bez dekoncentracji.

W przypadku państw o ustroju jednolitym (unitarnym) w znaczeniu decentralizacji bywa zamiennie używane pojęcie dekoncentracji administracyjnej. Natomiast **delegacja** i **dewolucja** to analogiczne działania w państwach posiadających części składowe o mniejszym bądź większym stopniu autonomii (Flejterski, Zioło 2008).

W odniesieniu do powyższego stosowanym pojęciem jest też **policentryzm**, rozumiany jako: „zasada organizacji życia społecznego oparta na rozproszeniu ośrodków kierowniczych".

Pojęciem bliskoznacznym jest wreszcie **aglomeracja**: „nagromadzenie, skupienie czegoś; też: to, co zostało nagromadzone". Jest ono wykorzystywane w szczególności w teorii osadnictwa, w znaczeniu: aglomeracja miejska jako „zespół miast i osiedli, skupionych wokół dużego miasta lub ośrodka przemysłowego".

Z kolei **deglomeracja** to „planowa działalność urbanistyczna, przeciwdziałająca nadmiernemu rozrastaniu się wielkich miast; też: samorzutne rozpraszanie się wielkich skupisk

ludzkich". Zaliczenie działalności do dziedziny urbanistyki wskazuje, iż przez deglomerację należy rozumieć dekoncentrację osadnictwa w aglomeracji miejskiej.

Z samorzutną deglomeracją wiąże się zjawisko znane jako **suburbanizacja**: „tworzenie przedmieść na skutek procesów migracyjnych ludności i miejsc pracy ze śródmieść na obszary podmiejskie". Mianem suburbanizacji określa się zwłaszcza tego rodzaju zjawiska zachodzące bezplanowo, tym bardziej jeśli powstająca struktura osadnicza jest oddzielona od organizmu miejskiego granicą administracyjną bądź funkcjonalną (Siebel 2005).

2. Poziom kraju i województw

2.1. Uwarunkowania prawno-planistyczne

„Wszyscy są wobec prawa równi. Wszyscy mają prawo do równego traktowania przez władze publiczne" – stanowi Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej (art. 32).

Z powyższego przepisu można wysnuwać wnioski przestrzenne. Mianowicie, jak ustalono wyżej, jedną z dziedzin działalności instytucji państwowych jest dostarczanie usług o charakterze publicznym. Usługi te świadczone są w określonych lokalizacjach, zależnych od polityki władz państwowych i samorządowych. Z natury rzeczy dostępność przestrzenna tych usług musi być zróżnicowana. Należy jednak oczekiwać, iż zróżnicowanie dostępności będzie wynikać jedynie z przesłanek obiektywnych – ekonomicznych i technicznych. Dopuszczanie w tym względzie rozwiązań uznaniowych nosić będzie znamiona naruszenia prawa do „równego traktowania przez władze publiczne".

Konstytucja stanowi, iż „Ustrój terytorialny Rzeczypospolitej Polskiej zapewnia decentralizację władzy publicznej" (art. 15). Zasada ta dotyczy istnienia samorządu terytorialnego (art. 16). Działa on w ramach podziału terytorialnego, uwzględniającego „więzi społeczne, gospodarcze lub kulturowe" (art. 15). Jedynym ustaleniem lokalizacyjnym w Konstytucji jest zapis: „Stolicą Rzeczypospolitej Polskiej jest Warszawa" (art. 29). Pojęcie stolicy nie posiada jednak definicji legalnej. W praktyce Warszawa jest siedzibą wszystkich naczelnych organów władzy państwowej.

Zgodnie z ustawą o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym – Koncepcja przestrzennego zagospodarowania kraju określa uwarunkowania, cele i kierunki zrównoważonego rozwoju kraju, w tym między innymi podstawowe elementy krajowej sieci osadniczej (art. 47 ust. 2). W obecnie obowiązującym dokumencie (KPZK 2030) stosowne zapisy pojawiają się w części diagnostycznej i zostają powielone w części kierunkowej. Z ustępu „Główne składniki systemu osadniczego" (s. 22–23) wynika następująca hierarchia ośrodków osadniczych (powyżej poziomu lokalnego):

− ośrodki metropolitalne,
− pozostałe ośrodki wojewódzkie,
− ośrodki regionalne,
− ośrodki subregionalne.

Zwraca się uwagę na policentryczny charakter przestrzeni kraju jako zaletę sposobu zagospodarowania:

„System osadniczy Polski charakteryzuje się regularnym pod względem wielkości rozkładem miast, wykształconą, kilkustopniową strukturą hierarchiczną, niewielką na tle innych krajów europejskich przewagą największego – stołecznego miasta nad innymi ośrodkami regionalnymi. Rozmieszczenie miast, zwłaszcza małych i średniej wielkości, jest równomierne w przestrzeni (…). Są to cechy systemu policentrycznego, sprzyjającego realizacji celów rozwoju zrównoważonego" (s. 22).

Widoczne są jednak dysfunkcje związane z niedowartościowaniem niższych szczebli hierarchii: „Niewystarczająca jest jednak sprawność funkcjonowania systemu osadniczego mierzona poziomem przestrzennej dostępności miast usytuowanych na różnych szczeblach układu hierarchicznego (zwłaszcza wzajemnej dostępności dużych miast oraz ośrodków subregionalnych względem głównych ośrodków regionów), wyposażeniem w infrastrukturę techniczną i społeczną" (s. 22).

Podłożem powyższego są nierówności w rozmieszczeniu funkcji zarządczych: „W przypadku funkcji kontrolnych zarządzania gospodarczego można wyróżnić dwa poziomy hierarchiczne: Warszawa i „reszta" kraju (w tym pozostałe duże miasta). 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" (s. 24).

„W dużych miastach Polski (oprócz Warszawy) brakuje instytucji kulturowych o zasięgu krajowym i europejskim. Jedynie Kraków udało się wypromować jako międzynarodowy produkt turystyczny zdolny konkurować z Pragą czy z Budapesztem. Miastami, w których lokują się instytucje międzynarodowe oprócz Warszawy są: Trójmiasto (instytucje bałtyckie) i Szczecin (NATO). W dużych miastach Polski dominuje (66% i więcej) zatrudnienie w gałęziach o niskim i średnim zaawansowaniu technologicznym, a gospodarka oparta na wiedzy koncentruje się w Warszawie, Krakowie oraz częściowo we Wrocławiu i Aglomeracji Górnośląskiej" (s. 24).

Ustala się następujący główny cel strategiczny zagospodarowania przestrzeni kraju: „Efektywne wykorzystanie przestrzeni kraju i jej terytorialnie zróżnicowanych potencjałów rozwojowych dla osiągania ogólnych celów rozwojowych – konkurencyjności, zwiększenia zatrudnienia, sprawności funkcjonowania państwa oraz spójności w wymiarze społecznym, gospodarczym i terytorialnym w długim okresie" (s. 68). Zaznacza się, że odpowiedzialność za realizację powyższego celu spada na wszystkie instytucje publiczne: „Tak sformułowany cel – przy doborze odpowiednich celów cząstkowych oraz instrumentów wdrożeniowych – realizowany jest przez wszystkie podmioty publiczne wykonujące zadania rozwojowe w zakresie swoich kompetencji na różnych poziomach zarządzania, w różnych obszarach tematycznych i w odniesieniu do różnych terytoriów" (s. 68).

W uszczegółowieniu powyższego jako pierwszy szczegółowy cel polityki przestrzennego zagospodarowania kraju wymienia się:

„(1) Podwyższenie konkurencyjności głównych ośrodków miejskich Polski w przestrzeni europejskiej poprzez ich integrację funkcjonalną przy zachowaniu policentrycznej struktury systemu osadniczego sprzyjającej spójności" (s. 69). Przy czym „główne ośrodki miejskie to ośrodki metropolitalne i wszystkie ośrodki wojewódzkie, w tym pary miast pełniące funkcje wojewódzkie (Gorzów Wielkopolski i Zielona Góra oraz Bydgoszcz i Toruń) oraz następujące ośrodki miejskie: Bielsko-Biała, Częstochowa, Koszalin, Radom, Rybnik, Słupsk i Płock" (s. 72).

Odnośnie do tegoż celu wyjaśnia się: „Słabsze ośrodki wojewódzkie oraz miasta o statusie ośrodków regionalnych pełnią szereg funkcji metropolitalnych, jednak w wielu aspektach pozostają nadal powiązane z ośrodkami metropolitalnymi i są im podległe funkcjonalnie (np. w zakresie gospodarczym, szkolnictwa wyższego, nauki, kultury). Z jednej strony powoduje to niepełne wykorzystanie potencjału podstawowej sieci miejskiej dla rozwoju kraju i poszczególnych regionów, z drugiej osłabia spójność terytorialną kraju. W szczególności dotyczy to obszarów, w których brakuje silnego ośrodka miejskiego mogącego wesprzeć procesy rozwoju regionalnego" (s. 72).

Wobec powyższego w ustępie dotyczącym kierunków działań stwierdza się: „Podstawową rolę w procesie wzrostu konkurencyjności gospodarki w układzie przestrzennym musi odegrać wykorzystanie potencjału głównych ośrodków miejskich jako miejsca koncentracji procesów gospodarczych, zmian społecznych i kulturowych. Polityka przestrzenna będzie wspierać podwyższanie ich konkurencyjności względem innych miast europejskich przy jednoczesnym zachowaniu policentrycznej struktury systemu osadniczego" (s. 76).

W szczególności oznacza to:

„1.1. Wspieranie rozwoju funkcji metropolitalnych głównych ośrodków miejskich" poprzez „wzmacnianie i dywersyfikację ich funkcji gospodarczych poprzez tworzenie warunków dla lokalizowania na ich terenie inwestycji w sektorach o wysokiej wartości dodanej. Wzmacniany będzie również ich potencjał badawczo-naukowy, dostosowywane będą struktury przestrzenne i funkcjonalne do potrzeb rozwojowych gospodarki opartej na wiedzy i innowacyjności. Wspierane będą działania ułatwiające współpracę biznesu i nauki. Wspierane będzie ponadto lokowanie w tych ośrodkach wybranych funkcji zarządzających sektora publicznego o zasięgu krajowym i regionalnym oraz podwyższanie jakości funkcjonowania instytucji już istniejących. Wzmacniane i eksponowane będą również funkcje symboliczne ośrodków miejskich, w tym kulturowe – wspierana będzie renowacja i modernizacja istniejącej infrastruktury kultury (teatry, filharmonie, sale wystawowe, muzea, galerie sztuki, biblioteki itd.) oraz rewitalizacja historycznych i zabytkowych obiektów na cele kulturowe, rozwój infrastruktury turystycznej i kongresowej oraz wystawienniczo-targowej" (s. 77).

Koncepcja przestrzennego zagospodarowania kraju określa zatem lokalizację podmiotów publicznych o funkcjach zarządzania, jak również publicznych instytucji kultury – jako jedno z istotnych narzędzi polityki przestrzennej.

Przewiduje się przy tym: „2.1.3. Wspieranie rozwoju funkcji metropolitalnych słabszych ośrodków miejskich" (s. 89), w celu pobudzenia rozwoju regionów dotychczas peryferyjnych:

„Gwarancją zapewnienia funkcjonalnej i przestrzennej spójności tych obszarów z siecią głównych ośrodków miejskich jest zapewnienie dostępu mieszkańcom wszystkich terytoriów, bez względu na ich położenie, do podstawowych usług na obszarach przez nich zamieszkanych (do 30 minut dojazdu) oraz dostępu do usług wyższego rzędu zlokalizowanych w głównych ośrodkach miejskich (1,5 godz.)" (s. 95).

Również projekt Krajowej Polityki Miejskiej zaznacza potrzebę zwiększenia bardziej policentrycznego rozwoju: „W Polsce centra rozwoju gospodarczego kraju oraz regionów stanowi osiemnaście miast wojewódzkich, które łącznie w 2007 roku wygenerowały około połowę Produktu Krajowego Brutto. W znacznej mierze ustępują one jednak miastom zachodniej i północnej Europy, a ich niekonkurencyjność wynika przede wszystkim z niedostatecznie rozwiniętych funkcji metropolitalnych. Stąd też, rozwój gospodarczy nie może być uzależniony tylko od jednej lub kilku metropolii, ale równomiernie rozłożony na inne, również mniejsze ośrodki występujące w strukturze osadniczej kraju" (s. 96).

Jako jeden ze środków wskazuje się dostęp do usług publicznych, w szczególności nauki i szkolnictwa wyższego: „Dla samorządów oraz lokalnych przedsiębiorców, szczególnie w mniejszych ośrodkach, szkoły wyższe oraz inne placówki edukacyjne powinny pełnić rolę centrów badawczo-rozwojowych mogących zaoferować zarówno zaplecze techniczne (laboratoria), jak i wykształconą oraz kompetentną kadrę naukową. Samorządy powinny dbać o zatrzymanie w mieście pracowników akademickich, naukowo-badawczych oraz najzdolniejszych studentów i absolwentów jako potencjału intelektualnego i rozwojowego miasta" (s. 99).

Zauważa się jednak, iż obecna sytuacja jest odmienna od pożądanej. „Duża część absolwentów lokalnych szkół wyjeżdża do większych miast – ośrodków akademickich, aby kontynuować

kształcenie w wyższych uczelniach. Większość z nich, po uzyskaniu wykształcenia, postanawia zostać w mieście, w którym studiowało bądź też przenieść się do innego dużego ośrodka" (s. 101).

Podsumowując krótko można stwierdzić, iż publiczne dokumenty planistyczne zawierają odniesienia do lokalizacji instytucji publicznych, w tym w aspekcie kształtowania pożądanych funkcji poszczególnych kategorii głównych ośrodków miejskich. Jednak ani KPZK, ani KPM nie zawierają jednoznacznych ustaleń co do pożądanego modelu rozmieszczenia tychże instytucji.

2.2. Inne uwarunkowania przestrzenne

Działalność społeczno-gospodarcza, realizowana także poprzez instytucje publiczne, skupia się w miastach. Badania sieci ośrodków miejskich podejmowane są w co najmniej dwóch zasadniczych ujęciach: od strony potencjału wynikającego z masy demograficznej ośrodka i jego położenia względem ośrodków sąsiednich oraz od strony zakresu faktycznie pełnionych przez ośrodek funkcji.

Celem wstępnego rozpoznania struktury osadniczej kraju jest podanie odniesienia do zasadniczego badania rozmieszczenia instytucji publicznych. Odpowiednie do tego celu jest autorskie badanie sieci głównych ośrodków miejskich (Zaborowski 2014a).

Ośrodki badano jako miejskie obszary funkcjonalne (pojęcie stosowane w KPZK; w literaturze także: region miejski). Jest to obszar obejmujący nie tylko samą gminę miejską, ale także ściśle powiązane z nią gminy podmiejskie, co bardziej odpowiada rzeczywistemu funkcjonalnemu zasięgowi przestrzennemu ośrodka. Miejski obszar funkcjonalny rozumieć można jako obszar codziennych swobodnych kontaktów z miastem centralnym. Zasięg miejskich obszarów funkcjonalnych ośrodków metropolitalnych przyjęto według opracowania Śleszyńskiego (2013). Dla pozostałych ośrodków regionalnych zastosowano proste kryteria odległościowe, skalibrowane przez porównanie z wynikami uzyskanymi przez Śleszyńskiego (2013) dla mniejszych miast wojewódzkich. Tak określona wielkość własna ośrodka może być interpretowana jako miara jego potencjału do pełnienia funkcji centralnych.

Ponadto jako drugą miarę znaczenia wielkościowego ośrodków przyjęto liczbę ludności w ich regionach. Region taki rozumiany jest jako obszar, dla którego dany ośrodek jest bliższy (według odległości drogowej) niźli ośrodki sąsiednie tej samej bądź wyższej kategorii. Dla tak określonego obszaru dany ośrodek jest optymalnym miejscem lokalizacji usługowych instytucji publicznych. Jest to zatem miara potencjalnego popytu na funkcje centralne pełnione przez ośrodek, w tym także usługi publiczne wyższego rzędu.

Tak jak w KPZK dwa ośrodki uwzględnione są z konurbacjami. Ponadto w nawiązaniu do ujęcia w KPZK wyróżniono pary ośrodków: Bydgoszcz i Toruń oraz Kalisz z Ostrowem Wielkopolskim, a ponadto wprowadzone konsekwentnie inne takie układy. W drodze analizy rozmieszczenia ośrodków wskazano dwa nowe ośrodki regionalne równoważące niską gęstość sieci na wschodzie kraju. Uwzględnienie tych ośrodków w analizie nie zmienia istotnie wyników w stosunku do przyjęcia listy głównych ośrodków miejskich według KPZK.

Wynikiem są klasyfikacje wielkościowe ośrodków – według wielkości własnej (MOF) i wielkości regionu. Podział na poszczególne kategorie ośrodków przyjęto według KPZK.

Graficzną syntezę poniższego zestawienia zawiera poniższa rycina. W celu poglądowego przedstawienia rozkładu ludności w kraju ośrodki i regiony podzielono na klasy wielkościowe.

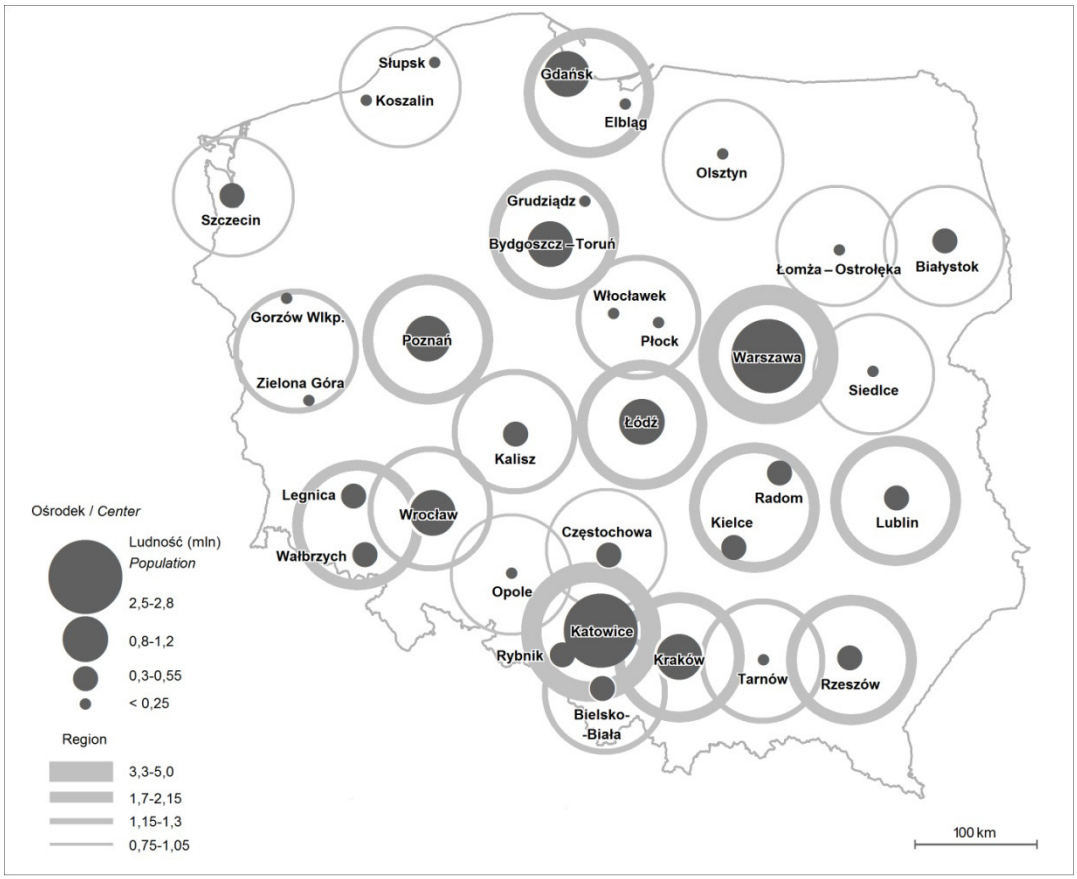
Tab. 1. Główne ośrodki miejskie (wg KPZK, zmodyfikowane) według liczby ludności w miejskim obszarze funkcjonalnym i w regionie.

Ośrodek	Liczba ludności	
Metropolitalny **Wojewódzki** Regionalny	**Miejski obszar funkcjonalny (tys.)**	**Region (mln)**
Warszawa	2790	3,30
Katowice z konurbacją	2470	2,80
Kraków	1180	1,95
Gdańsk z konurbacją	1100	1,55
Łódź	1040	1,90
Poznań	910	2,10
Wrocław	880	1,30
Bydgoszcz i Toruń	780	1,65
Szczecin	560	0,95
Lublin	540	1,75
Rybnik z Jastrzębiem Zdrój	530	0,70
Bielsko-Biała	410	1,15
Białystok	380	1,00
Częstochowa	380	0,80
Wałbrzych ze Świdnicą	370	0,80
Radom	350	0,80
Legnica z Lubinem	340	0,90
Rzeszów	330	1,90
Kielce	320	1,10
Kalisz z Ostrowem Wielkopolskim	310	1,25
Tarnów	250	1,25
Opole	240	0,85
Olsztyn	230	1,00
Płock	210	0,70
Zielona Góra	200	0,75
Łomża i Ostrołęka	180	0,75
Gorzów	170	0,55
Elbląg	160	0,35
Koszalin	160	0,55
Słupsk	160	0,40
Włocławek	160	0,35
Grudziądz	140	0,50
Siedlce	120	0,75
ogółem	**18 350**	**~38,50**

Opracowanie własne na podstawie: Zaborowski 2014a

Ponadto wybrane regiony sąsiednich ośrodków przedstawiono łącznie, sumując liczbę ich ludności. Zabieg ten znajdzie odzwierciedlenie w zaleceniach, przy omawianiu modelu rozmieszczenia instytucji usług publicznych.

Na podstawie powyższego zestawienia dokonano obliczeń wag ludności poszczególnych kategorii ośrodków. Zastosowano dwa ujęcia. W pierwszym odnoszono liczbę ludności



Źródło: Zaborowski 2014a

Ryc. 1. Główne ośrodki miejskie (wg KPZK, zmodyfikowane) według liczby ludności w miejskim obszarze funkcjonalnym i w regionie – z uwzględnieniem proponowanych połączeń regionów.

Tab. 2. Udział poszczególnych kategorii głównych ośrodków miejskich (wg KPZK, zmodyfikowane) w ogólnej liczbie ludności głównych ośrodków miejskich.

Kategoria ośrodków	Liczba ludności w miejskich obszarach funkcjonalnych (tys.)	Udział w liczbie ludności głównych ośrodków miejskich
Warszawa	2 790	15,2%
Ośrodki metropolitalne pozostałe	9 460	51,6%
Ośrodki wojewódzkie pozostałe	1 870	10,2%
Ośrodki regionalne pozostałe	4 230	23,0%
ogółem	**18 350**	**100,0%**

Opracowanie własne na podstawie: Zaborowski 2014a

w poszczególnych kategoriach głównych ośrodków miejskich do ogólnej liczby ludności tychże ośrodków. W drugim ujęciu wagą ośrodka jest liczba ludności w jego regionie. Sumaryczne liczby ludności regionów dla ośrodków poszczególnych kategorii odniesiono do całkowitej liczby ludności kraju.

Przedstawione w tabelach 2 i 3 wielkościowe wagi kategorii głównych ośrodków miejskich w sieci osadniczej kraju będą służyły do porównań z udziałem poszczególnych kategorii w liczbie badanych rodzajów instytucji publicznych.

Tab. 3. Udział kategorii głównych ośrodków miejskich (wg KPZK, zmodyfikowane) w ogólnej liczbie ludności kraju według ludności regionów.

Kategoria ośrodków	Liczba ludności w regionach (mln)	Udział w liczbie ludności kraju
Warszawa	3,3	8,6%
Ośrodki metropolitalne pozostałe	16,0	41,5%
Ośrodki wojewódzkie pozostałe	7,2	18,7%
Ośrodki regionalne pozostałe	12,0	31,2%
ogółem	**~38,5**	**100%**

Opracowanie własne na podstawie: Zaborowski 2014a

Powyższe wielkościowe wagi kategorii głównych ośrodków miejskich w sieci osadniczej kraju będą służyły do porównań z udziałem poszczególnych kategorii w liczbie badanych rodzajów instytucji publicznych.

Główne ośrodki miejskie ogółem stanowią około połowy ludności kraju. Wśród nich Warszawa posiada 15% ludności (7% w kraju). Około połowy populacji ośrodków (ćwierć ludności kraju) skupiają pozostałe ośrodki metropolitalne. O połowę mniejszy udział notują nie-wojewódzkie ośrodki regionalne. Mniejszą grupę – 10% wśród ośrodków (5% w kraju) stanowią mniejsze miasta wojewódzkie.

Nieco inaczej przedstawia się hierarchia pod względem wielkości regionów. Udział Warszawy w skali kraju jest podobny: 9%. Natomiast aż o 10 punktów procentowych spada znaczenie innych ośrodków metropolitalnych (42%). Odpowiednio wzrasta udział mniejszych ośrodków wojewódzkich i pozostałych regionalnych. Regiony ośrodków metropolitalnych (z Warszawą) oraz regiony ośrodków nie-metropolitalnych skupiają po połowie ludności kraju.

Z powyższymi ustaleniami co do kształtu sieci osadniczej kraju, warto zestawić wyniki badań znaczenia ośrodków mierzonego ilością i unikatowością pełnionych przez nie funkcji centralnych.

Obszerne badanie szerzej pojętych funkcji centralnych w rozumieniu Christallera prowadzi Sokołowski (2011). Stwierdza wyraźną dominację Warszawy w skali kraju: „Cechą charakterystyczną systemu obsługi w Polsce jest wielokrotna przewaga Warszawy nad następnymi w kolejności ośrodkami regionalnymi, która jest znacznie większa niż można oczekiwać na podstawie odpowiedniej relacji zaludnienia (makrocefalia funkcjonalna)" (s. 14).

Ponadto w ujęciu dynamicznym Warszawa osiąga największy przyrost funkcji centralnych, podczas gdy relatywnie tracą – średnio rzecz biorąc – nawet miasta wojewódzkie: „Wart podkreślenia jest wzrost dystansu dzielącego Warszawę od następnych w kolejności miast w okresie transformacji systemowej. Umacnianie się rangi stolicy jest wynikiem skupiania przez nią większości instytucji pełniących funkcje zarządzające i kontrolne oraz finansowe" (s. 16).

Najwięcej straciły – od ok. 40% wzwyż – miasta pozbawione statusu wojewódzkiego: Ciechanów, Konin, Wałbrzych, Kalisz, Elbląg, Koszalin, Radom, Częstochowa, Jelenia Góra, Piła. Warto zwrócić uwagę, że wśród nich jest 6 ośrodków regionalnych, a tylko 4 subregionalne. Utrata wojewódzkich instytucji publicznych administracyjnych odbiła się zatem szczególnie na większych miastach. W konsekwencji niskie wyposażenie w funkcje centralne w stosunku do potencjału ludnościowego ośrodka wiąże się z wysoką stopą bezrobocia; oto przykłady (2013, BDL GUS): Elbląg (17,4%), Grudziądz (20,7%), Radom (22,6%), Wałbrzych (16,7%), Włocławek (20,0%).

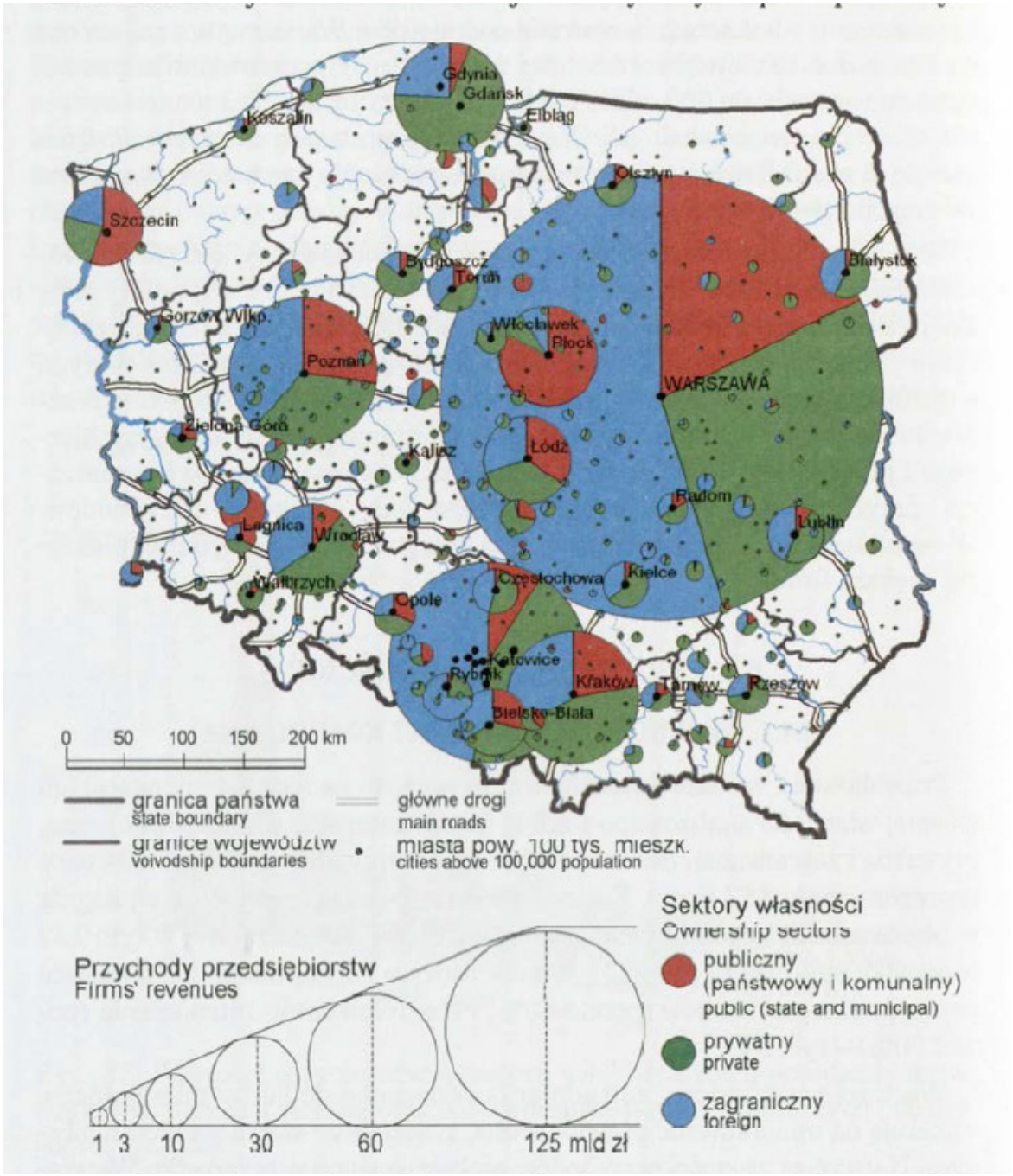
Stwierdzone zróżnicowania poziomu centralności zależnie od statusu administracyjnego ośrodka potwierdzają inne badania szczegółowe (Ilnicki 2010, Musiał-Malagó 2010).

Pominięto niektóre miasta w konurbacjach górnośląskich
Źródło: Sokołowski 2011

Ryc. 2. Poziom centralności miast powyżej 40 tys. mieszkańców.

Ciekawe światło na stopień koncentracji życia gospodarczego w Polsce rzucają badania rozmieszczenia dużych przedsiębiorstw. Lijewski (2003) zbadawszy stan i przemiany lokalizacji 500 firm o najwyższych przychodach, stwierdza: „Wykazano wyraźnie postępującą koncentrację firm w regionach metropolitalnych, zwłaszcza warszawskim i poznańskim oraz regres w mniejszych miastach i regionach peryferyjnych" (s. 437).

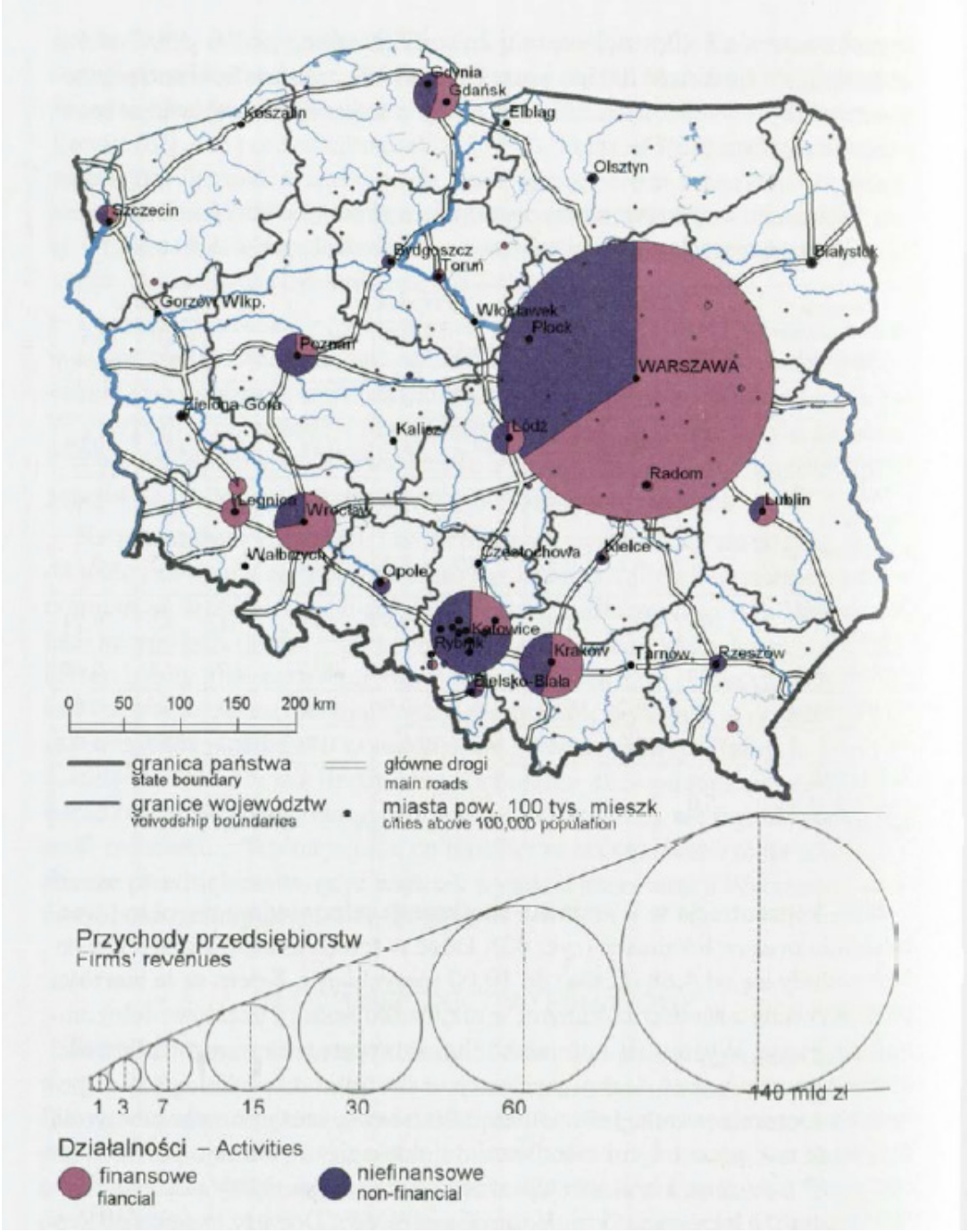
Spektakularny wzrost udziału w całej puli lokalizacji odnotowała Warszawa: „W latach osiemdziesiątych była reprezentowana przez około 40 firm, głównie przemysłowych. W 1992 r. jej udział był już prawie dwukrotnie wyższy, następnie rósł aż do liczby 178 firm w 2002 r. W coraz mniejszym stopniu były to firmy przemysłowe, a w coraz większym banki, firmy handlowe, budowlane, telekomunikacyjne, ogólnopolskie centrale zagranicznych koncernów, supermarkety i spółki Skarbu Państwa (PKR PZU-Życie, Telekomunikacja Polska,



Źródło: Śleszyński 2007

Ryc. 3. Rozmieszczenie siedzib zarządów 10 tys. największych przedsiębiorstw w Polsce pod względem przychodów według rodzajów własności w roku 2004.

Poczta Polska, Telewizja Polska, Polskie Radio, Ruch, Polskie Linie Lotnicze, Polskie Sieci Elektroenergetyczne, Lasy Państwowe, Totalizator Sportowy). W krajobrazie Warszawy zaznacza się to coraz większą liczbą nowych budynków biurowych i wieżowców. Szacowano, że w Warszawie skupia się aż 90% nowo zbudowanej powierzchni biurowej w Polsce" (s. 437).



Źródło: Śleszyński 2007

Ryc. 4. Rozmieszczenie siedzib zarządów największych przedsiębiorstw sektora usług wyższego rzędu (o przychodach pow. 15 mln zł) w Polsce w roku 2004.

Wnioski z powyższej analizy są znaczące: „Hipertrofia Warszawy i tworzenie się skupisk aglomeracyjnych w nielicznych województwach przy odpływie firm z uboższych regionów prowadzi do pogłębienia kontrastów międzyregionalnych i bogacenia się niewielu regionów kosztem pozostałej większości" (s. 442).

Do podobnych konkluzji dochodzi Śleszyński (2007), badając przestrzenny rozkład przychodów 10 tysięcy największych spółek w Polsce. Zaznaczają się wyraźne dwa progi wielkościowe.

Pierwsza klasa obejmuje tylko jeden ośrodek – Warszawę. Posiada przewagę o rząd wielkości nad największym ośrodkiem z kolejnej klasy – konurbacją śląsko-dąbrowską. Jako druga grupa wyróżnia się kilka głównych ośrodków metropolitalnych; różnica w stosunku do kolejnych mniejszych ośrodków to znowu rząd wielkości. Bardzo podobne wyniki daje analiza rozmieszczenia siedzib zarządów 10 tys. największych firm.

Tym zaś większe dysproporcje widoczne są w przypadku podmiotów świadczących usługi wyższego rzędu. Silna przewaga Warszawy ma miejsce również w sferze powiązań właścicielskich pomiędzy przedsiębiorstwami.

We wnioskach autor ostrzega: „Trzeba podkreślić, że wysoka koncentracja władzy gospodarczej w Warszawie stanowi zagrożenie dla rozwoju policentrycznego kraju. Są to związki zarówno bezpośrednie, jak i pośrednie. Po pierwsze, niewykształcenie się gospodarczych funkcji kontrolnych lub ich przechwytywanie osłabia poszczególne ośrodki osadnicze" (s. 271).

Wskazuje także na mechanizm, który powoduje narastanie stwierdzonych dysproporcji: „Występuje tu na przykład negatywne sprzężenie zwrotne (w rodzaju wspomnianej kumulatywnej przyczynowości), w wyniku której firmy nie lokalizują swoich siedzib w ośrodkach nie oferujących odpowiednich usług specjalistycznych, a usługi te nie powstają, gdyż nie ma na nie popytu" (s. 272).

Powyższe zjawiska koncentracji są szczególnie znamienne, jeśli wziąć pod uwagę działy gospodarki o charakterze innowacyjnym. Zważywszy iż obecnie rozwój dotyczy przede wszystkim typu gospodarki opartej o wiedzę, pozwala to prognozować dalsze skupianie się zjawisk rozwojowych w nielicznych ośrodkach. Micek (2011) badając zróżnicowanie przestrzenne aktywności patentowej wykazuje silną jej koncentrację w 11 największych aglomeracjach w kraju, gdzie skupiło się prawie 2/3 przyznanych patentów.

Powyższe zjawisko w oczywisty sposób wiąże się z koncentracją kreatywnej warstwy społecznej, która jest podstawowym czynnikiem rozwoju endogenicznego regionów (por. Korenik 2008).

To zróżnicowanie w dostępie do kwalifikowanych kadr ma też zasadnicze przełożenie na skuteczność unijnej i krajowej polityki spójności. W wyniku konkursów środki są przejmowane nie przez najbardziej potrzebujących, lecz przez najlepiej przygotowanych. Również tzw. projekty kluczowe, wprowadzane poza oficjalnym trybem konkursowym, w praktyce podlegają swego rodzaju konkursowi, polegającemu na rywalizacji kadr politycznych zainteresowanych podmiotów i jednostek samorządu.

Tak wydatkowane środki wsparcia nie tylko nie przyczyniają się do równoważenia rozwoju, a przeciwnie: dodatkowemu wzmocnieniu ośrodków silniejszych instytucjonalnie. Potwierdzają to badania (Kołodziejczyk 2009): „Dominującą rolę w procesie absorpcji środków odgrywają duże jednostki – miasta wojewódzkie, koncentrujące regionalnie największą pulę środków, podczas gdy mniejsze jednostki terytorialne, zazwyczaj z uwagi na ograniczone zasoby i utrudniony dostęp do informacji, mniej skutecznie aplikują o ten rodzaj dofinansowania" (s. 116).

Z tych samych powodów można przypuszczać, iż także inne narzędzia polityki spójności okazują się mieć raczej fasadowy charakter, bez faktycznego wpływu na wyrównywanie dysproporcji rozwojowych. Na przykład specjalne strefy ekonomiczne – według ustawy narzędzia „pomocy regionalnej" – bynajmniej nie skupiają się w regionach kryzysowych. Znajdują się w 36 na 39 miast powyżej 100 tysięcy mieszkańców i w większości powiatów w kraju. Naturalnie inwestorzy mając tak szeroki wybór preferują obszary metropolitalne Wrocławia, Krakowa czy Poznania (odpowiednio 17 tys., 8,4 tys., 6,6 tys. miejsc pracy w SSE), a omijają na przykład Elbląg (0,5 tys.) (Zaborowski 2014b).

Powyższe rozwarstwienia społeczno-gospodarcze stanowią nie tylko pożywkę dla naukowych umysłów, lecz wpływają na jakość codziennego życia i możliwości osobistego rozwoju

przeciętnego mieszkańca kraju. Co więcej zarysowana sytuacja nie poprawia się. Zróżnicowanie poziomu PKB na mieszkańca rośnie zarówno pomiędzy województwami, jak i podregionami wewnątrz województw. Przekłada się to na tempo rozwoju społeczno-gospodarczego i poziom życia (Czyż 2012, por. Wójcik 2008).

Co znamienne, największe zróżnicowania nie przebiegają już według tradycyjnych podziałów geograficznych (np. wschodnia a zachodnia część kraju). Obecnie obszary wzrostowe okazują się mieć charakter wyspowy. W dłuższej pespektywie prawdopodobnym następstwem będą zmiany demograficzne: skupianie się ludności w regionach największych miast i rozrzedzanie sieci osadniczej nie tylko na ziemiach wschodnich, ale i na znacznych obszarach w środkowej części kraju (Korcelli 2009).

Tego rodzaju zjawiska dotykają zwłaszcza – jak to nazywa Heffner (2009) – regiony międzymetropolitalne: „Szczególnie zagrożone kumulacją negatywnych efektów skoncentrowanego wzrostu są – i będą w przyszłości – regiony położone między silnymi metropoliami, opierające swój rozwój na aglomeracjach średniej wielkości (tzw. regiony międzymetropolitalne). Postępuje w nich intensywny proces „wypłukiwania" relatywnie skromnych zasobów do względnie bliskich i atrakcyjniejszych obszarów metropolitalnych (m. in. stopniowe przenoszenie instytucji zarządzających rozwojem, organizujących i stymulujących życie gospodarcze, koordynujących decyzje polityczne i rozwój społeczny)" (s. 12).

Jednocześnie autor wskazuje potencjalne bieguny polaryzacji, wzmacniające i przyspieszające procesy rozwojowe w regionach międzymetropolitalnych. Są nimi Bielsko-Biała, Częstochowa, Gorzów, Kielce, Koszalin, Olsztyn, Opole, Radom, Zielona Góra, a zatem mniejsze ośrodki wojewódzkie oraz największe ośrodki regionalne nie-wojewódzkie. Twierdzi, iż „Powinny to być, poza obszarami metropolitalnymi, składowe strategicznej interwencji państwa" (s. 13). Zastrzega ponadto, iż „Przyszła rola takich regionów nie może być formułowana tylko w relacji lub zależności od regionów metropolitalnych przez zanikające funkcje uzupełniające. Ich przyszłe role muszą mieć odniesienia ponadregionalne i ponadnarodowe" (s. 16) (por. Grosse 2007, Korcelli 2008).

3. Badanie rozmieszczenia instytucji publicznych o znaczeniu krajowym i wojewódzkim

3.1. Wyjaśnienia wstępne

W niniejszym rozdziale podjęto próbę określenia geograficznych prawidłowości lokalizacji instytucji publicznych w skali kraju i w skali poszczególnych województw. W szczególności czyniono to pod kątem koncentracji podmiotów w ośrodkach poszczególnych kategorii planistycznych.

Źródłem danych do badań był Biuletyn Informacji Publicznej, a ściślej jego strona główna oraz strony BIP badanych podmiotów. Korzystano także z głównych oficjalnych stron tychże podmiotów. Jeżeli istnieją podmioty publiczne, których istnienie nie ma odzwierciedlenia na stronach BIP, co w świetle obowiązującego prawa nie powinno mieć miejsca, nie zostały uwzględnione w niniejszym opracowaniu.

Rozpatrywano instytucje publiczne, zgodnie z szeroką definicją zamieszczoną we wstępie, o znaczeniu odpowiednio krajowym, ponad-wojewódzkim oraz wojewódzkim. Instytucje publiczne o mniejszym zasięgu działania rozmieszczone są z założenia bardziej równomiernie – w skali powiatowej czy też subregionalnej, a zatem ich lokalizacja nie ma większego znaczenia z punktu widzenia polityki regionalnej w zakresie równoważenia

rozwoju. W przypadku organów administracji przyporządkowanie do szczebla przestrzennego wynika zazwyczaj z określonej właściwości miejscowej – obejmującej cały kraj, obszar większy niż województwo albo województwo bądź obszar do niego zbliżony. Co do rodzaju instytucji publicznych: oddzielnie zbadano przedsiębiorstwa państwowe i spółki Skarbu Państwa, oddzielnie – publiczne instytucje kultury i nauki, oddzielnie zaś – pozostałe podmioty administracji publicznej.

Na poziomie krajowym rozpatrywano wstępnie wszystkie podmioty bezpośrednio podległe organom naczelnym bądź nadzorowane przez nie. Dalej sprawdzano strukturę wewnętrzną w szczególności organów administracji państwowej tudzież wybranych innych publicznych jednostek centralnych. Zależnie od liczby oddziałów bądź analogicznych jednostek podległych – klasyfikowano je jako ponadwojewódzkie bądź wojewódzkie. Analogicznie na poziomie województw rozpatrywano wszystkie jednostki podległe wojewodzie lub organom samorządu wojewódzkiego bądź nadzorowane przez te organy.

W poszczególnych zestawieniach porównawczych uwzględniano określone rodzaje spośród podmiotów, tak by uogólniające wnioski o ich rozmieszczeniu były możliwie miarodajne. Pomijano te (stosunkowo nieliczne) jednostki, których terytorialny zasięg działania (a tym samym znaczenie) jest w oczywisty sposób niższy niźli zasięg działania organu prowadzącego bądź nadzorującego (np. średnie szkoły artystyczne). Pomijano również – stosunkowo nieliczne – jednostki o charakterze technicznym bądź też jednostki o lokalizacji z założenia niecentralnej (np. ośrodki wypoczynkowe).

Jako lokalizację rozumiano formalne umiejscowienie siedziby podmiotu. Rozpatrując lokalizację w skali kraju i województw jako ośrodek miejski brano pod uwagę nie samo miasto (gminę miejską), lecz cały miejski obszar funkcjonalny. Opiera się to na przyjętym wyżej założeniu, iż szczegółowa lokalizacja jest zagadnieniem wchodzącym w zakres polityki miejskiej; z punktu widzenia polityki regionalnej nie ma znaczenia.

W zestawieniach porównawczych liczono rozpatrywane jednostki danego rodzaju. Wadą tego podejścia jest zrównanie wagi podmiotów różniących się wielkością (zatrudnienia, kosztów utrzymania) bądź znaczeniem (wpływem na sprawy publiczne; zdolnością przyciągania kapitału ludzkiego). Inne ujęcie wymagałoby jednak szerzej zakrojonych badań, z koniecznością występowania o udostępnienie danych do poszczególnych instytucji. Poza tym wydaje się, iż bardziej szczegółowe badania na tym etapie prac wcale nie prowadziłyby do zasadniczo innych wniosków.

Liczono zatem udział poszczególnych ośrodków bądź kategorii ośrodków w ogólnej puli poszczególnych rodzajów podmiotów publicznych. Udział ten trudno interpretować bez odniesienia do znaczenia poszczególnych klas ośrodków w sieci osadniczej kraju. Odnoszono go zatem do udziału liczby ludności regionów poszczególnych kategorii ośrodków w ogólnej liczbie ludności kraju bądź do udziału liczby ludności poszczególnych kategorii ośrodków w ogólnej liczbie ludności głównych ośrodków miejskich. Oczywiście liczba ludności nie jest jedyną słuszną miarą wielkości, a tym bardziej znaczenia ośrodka. Może jednak być interpretowana jako miara potencjału ośrodka do podjęcia funkcji centralnych (liczba ludności ośrodka) bądź potencjalnego popytu na dobra centralne umiejscowione w ośrodku (liczba ludności regionu).

Iloraz lokalizacji liczono zatem według wzoru: ***udział kategorii ośrodków w liczbie jednostek*** przez ***udział kategorii ośrodków w liczbie ludności.***

Sprawą otwartą jest interpretacja tegoż ilorazu. Kiedy udział w liczbie jednostek publicznych równa się udziałowi w liczbie ludności iloraz wynosi 1. Oczywiście tu nasuwa się spostrzeżenie, iż – w odniesieniu do całkowitej ludności kraju – naturalne i pożądane jest, że ośrodki miejskie ogółem będą miały wyższy udział w liczbie instytucji,

niźli udział w liczbie ludności. Wynika to z dwoistego – nieuniknionego i pożądanego – charakteru przestrzeni, gdzie funkcje centralne skupiają się w ośrodkach, stanowiących miejsca obsługi zaplecz. Zastrzeżenie to traci jednak aktualność, kiedy miarą wielkości ośrodków jest liczba ludności w ich regionach – jej suma bowiem równa się liczbie ludności kraju. Podobny wynik daje ograniczenie podstawy odniesienia do samej sumarycznej ludności ośrodków.

Niezależnie od interpretacji wartości bezwzględnych, iloraz jest użyteczny do porównania koncentracji instytucji w ośrodkach poszczególnych kategorii. Jednakowe ilorazy lokalizacji będą oznaczać równomierne rozmieszczenie podmiotów publicznych w poszczególnych ośrodkach (czy kategoriach ośrodków). Iloraz lokalizacji wykorzystywano w badaniach w skali całego kraju. Nie stosowano go do województw, gdzie jedyną wyróżnianą kategorią ośrodków były miasta wojewódzkie.

3.2. Centralne podmioty administracji publicznej

Wszystkie naczelne organy władzy mieszczą się w Warszawie. W niniejszym ustępie badano rozmieszczenie jednostek centralnych podległych bezpośrednio naczelnym organom władzy bądź nadzorowanych przez nie. Badano pod tym kątem kolejno wszystkie organy naczelne.

W zestawieniach co do zasady uwzględniano wszystkie jednostki wymienione jako podległe bądź nadzorowane. Pomijano też jednostki o lokalizacji z zasady niecentralnej, takie jak ośrodki wypoczynkowe i zarządy parków narodowych. Pominięto oczywiście wszystkie podmioty publiczne mieszczące się poza granicami państwa, jak ambasady bądź przedstawicielstwa przy instytucjach międzynarodowych, zagraniczne placówki kultury. Jak już wspominano, w tym zestawieniu pominięte są także prowadzone przez ministerstwa instytucje kultury, instytuty badawcze i uczelnie wyższe, których rozmieszczenie badano oddzielnie.

W przypadku wszystkich samodzielnych jednostek organizacyjnych zakładano, iż mogą one mieć siedzibę odmienną niż organ nadrzędny. Nie badano takiej hipotezy w stosunku do jednostek wewnętrznych urzędów poszczególnych organów, jak np. departamenty ministerstw. Przyjęto, iż wszystkie one mieszczą się w Warszawie. Potwierdza to wyrywkowe badanie adresów.

Stwierdzono, iż wydzielone jednostki centralne, różne podmiotowo od organu nadrzędnego, należą wyłącznie do sektorów podległych ministrom oraz Prezesowi Rady Ministrów. Nie stwierdzono istnienia takich jednostek w przypadku organów naczelnych pozarządowych.

Wszystkie uwzględnione w badaniu jednostki podległe Prezesowi Rady Ministrów, w liczbie 18, mieszczą się w Warszawie. Dalej, pomijając Ministra Spraw Zagranicznych (brak jednostek kwalifikujących się do badania), pozostaje 16 sektorów. Spośród nich 10 wykazuje pełną koncentrację jednostek podległych i nadzorowanych w Warszawie. Spośród tych dziesięciu sektorów największa liczba jednostek (11) przypada na Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi, z których też – wbrew specyfice resortu – wszystkie mieszczą się w Warszawie. Podobnie rzecz ma się z innym organem związanym z rozwojem regionalnym: w przypadku Ministra Infrastruktury i Rozwoju na 12 wyróżnionych jednostek 10 znajduje się w Warszawie. Dwie jednostki zdekoncentrowane umiejscowione są w Gdyni – ze względu na specyfikę spraw morskich. Ministerstwo Nauki i Szkolnictwa Wyższego poza Warszawą posiada jedną instytucję na cztery rozpatrywane. Mianowicie Narodowe Centrum Nauki ma siedzibę w Krakowie. Wszystkie wymienione dotychczas zdekoncentrowane instytucje pozostają umiejscowione w ośrodkach metropolitalnych.

Tab. 4. Liczba jednostek centralnych podległych ministrom bądź nadzorowanych przez nich w ośrodkach poszczególnych kategorii.

	Uwzględnione jednostki podległe i nadzorowane					Udział	
	ogółem	Warszawa	Ośrodki metropolitalne pozostałe	Ośrodki regionalne pozostałe	Miejscowości pozostałe	Warszawa	Ośrodki metropolitalne
Minister Zdrowia	30	21	6 Kraków, Łódź 4, Poznań)		3 (Garwolin, Gostynin, Poręby k. Zduńskiej Woli)	0,7	0,9
Minister Finansów	7	5		1 (Radom)	1 (Konin)	0,7	0,7
Minister Nauki i Szkolnictwa Wyższego	4	3	1 (Kraków)			0,75	1
Minister Infrastruktury i Rozwoju	12	12	2 (Gdynia)			0,8	1
Minister Środowiska	8	7	1 (Katowice)			0,9	1
Minister Obrony Narodowej	31	28	3 (Bydgoszcz, Łódź, Poznań)			0,9	1
Minister Administracji i Cyfryzacji	4	4				1	1
Minister Edukacji Narodowej	5	5				1	1
Minister Gospodarki	6	6				1	1
Minister Kultury	5	5				1	1
Minister Pracy i Polityki Społecznej	6	6				1	1
Minister Rolnictwa i Rozwoju Wsi	11	11				1	1
Minister Sprawiedliwości	1	1				1	1
Minister Sportu i Turystyki	2	2				1	1

Minister Skarbu Państwa	1	1				1	1
Minister Spraw Wewnętrznych	10	10				1	1
Prezes Rady Ministrów	18	18				1	1
ogółem	**161**	**145**	**13**	**1**	**4**	**0,90**	**0,98**

Opracowanie własne na podstawie Biuletynu Informacji Publicznej (strony Prezesa Rady Ministrów oraz ministerstw).

Dwa najbardziej zdekoncentrowane sektory podlegają ministrom zdrowia i finansów. Wskaźniki udziału Warszawy w całej puli jednostek wynoszą dla nich 70%. Tylko te dwa ministerstwa posiadają jednostki w ośrodkach innych niż metropolitalne. Jednak w przypadku Ministra Zdrowia są to podmioty o lokalizacji z zasady niecentralnej: magazyn zaopatrzenia przeciwepidemicznego i dwa ośrodki związane z lecznictwem psychiatrycznym.

Tab. 5. Ilorazy lokalizacji jednostek centralnych podległych ministrom bądź nadzorowanych przez nich dla poszczególnych kategorii głównych ośrodków miejskich.

Kategoria ośrodków	**Udział w liczbie jednostek z siedzibą w głównych ośrodkach miejskich: X**	**Udział w liczbie ludności głównych ośrodków miejskich: Y**	**Iloraz lokalizacji: X / Y**	**Udział w liczbie ludności kraju według liczby ludności regionów głównych ośrodków miejskich: Z**	**Iloraz lokalizacji: X / Z**
Warszawa	91%	15,2%	6,00	8,6%	10,64
Ośrodki metropolitalne pozostałe	8%	51,6%	0,16	41,5%	0,20
Ośrodki regionalne pozostałe	1%	33,2%	0,02	49,9%	0,01

Opracowanie własne na podstawie Biuletynu Informacji Publicznej (strony Prezesa Rady Ministrów oraz ministerstw).

Nawet najniższe miary udziału w liczbie jednostek i tak okazują się bardzo wysokie w porównaniu z ludnościowym udziałem Warszawy (z obszarem metropolitalnym) w kraju. Iloraz lokalizacji liczony według regionów w odniesieniu do całkowitej ludności kraju jest ponad dziesięciokrotny, w ujęciu samych głównych ośrodków miejskich – sześciokrotny.

Ogółem zbadano lokalizację 161 jednostek centralnych. Spośród nich 145 znajduje się w Warszawie, co daje udział 91%. Kolejne 13 mieści się w innych ośrodkach metropolitalnych, a jedynie 5 – w ośrodkach nie-metropolitalnych. Znamienne jest, iż żadna instytucja centralna nie mieści się w mniejszym (nie-metropolitalnym) ośrodku wojewódzkim, zaś tylko jedna – w ośrodku regionalnym niebędącym miastem wojewódzkim.

3.3. Podmioty administracji publicznej o znaczeniu ponadwojewódzkim

W niniejszym ustępie rozpoznano rozmieszczenie podmiotów publicznych o zasięgu działania mniejszym niż cały kraj, ale (przeciętnie rzecz biorąc) większym niż jedno województwo. Są to w szczególności oddziały centralnych organów administracji. Pod pojęciem oddziału rozumie się tutaj każdą podrzędną jednostkę organizacyjną obejmującą swoją właściwością część kraju, niezależnie od jej nazwy (np. delegatura). Uwzględniono tutaj te instytucje, których liczba oddziałów nie przekracza 16, to jest liczby województw. Rozmieszczenie oddziałów instytucji, których jest co najmniej 16, będzie badane w skali poszczególnych województw.

W badaniu ujęto także urzędy, które nie posiadają osobnej centralnej jednostki nadrzędnej – podlegają bezpośrednio jednemu z ministerstw. Nie są jednak organami centralnymi, bo obejmują swoim zasięgiem działania tylko część kraju. Są to mianowicie przypadki urzędów do spraw morskich oraz żeglugi śródlądowej. Każdy z urzędów danego rodzaju liczony jest tutaj jako oddział.

W odróżnieniu od uprzedniego badania podmiotów administracji centralnej tutaj uwzględniono także jednostki, które nie są podległe ministrom, lecz innym organom naczelnym. Są to między innymi sądy powszechne i administracyjne, oddziały Narodowego Banku Polskiego, regionalne izby obrachunkowe, oddziały Instytutu Pamięci Narodowej.

Badano ogółem 30 podmiotów, w tym 3 rodzaje podmiotów nieposiadających jednostek nadrzędnych wydzielonych z ministerstwa. Tylko 3 rodzaje podmiotów posiadają jednostkę nadrzędną poza Warszawą, licząc w tym izby morskie przy założeniu, że nadrzędną dla nich instytucją jest Odwoławcza Izba Morska w Gdyni.

Najbardziej zdekoncentrowanymi podmiotami są Biura Informacji Podatkowej. Posiadając centralę w Koninie mieszczą się w pięciu miastach, w tym dwóch ośrodkach regionalnych (nie-wojewódzkich) i dwóch – subregionalnych. Porównywalny poziom dekoncentracji wykazuje Straż Graniczna, co jednak należy zawdzięczać specyfice jej działalności, a nie celowym rozstrzygnięciom z zakresu polityki regionalnej.

Przypadki wszystkich pozostałych rodzajów podmiotów potwierdzają tezę o koncentracji w ośrodkach metropolitalnych. Ogółem spośród wyróżnionych 219 jednostek 18 mieści się w Warszawie, a 156 w innych ośrodkach metropolitalnych. Udział ośrodków metropolitalnych (z Warszawą) w całej puli jednostek wynosi 79%.

Obliczono udział poszczególnych kategorii ośrodków regionalnych w liczbie oddziałów i odniesiono do ich udziału w liczbie ludności. W ujęciu ludności samych głównych ośrodków miejskich Warszawa posiada iloraz lokalizacji 0,57, co oznacza mniej więcej dwukrotne niedowartościowanie w stosunku do jej znaczenia wielkościowego. Stwierdzenie to jednak należy korygować faktem, iż to w Warszawie mieszczą się jednostki centralne prawie wszystkich badanych instytucji, a formalny brak wydzielenia oddziału terenowego nie oznacza pozbawienia tego rodzaju funkcji. Pozostałe ośrodki metropolitalne – brane ogółem – są nadreprezentowane w liczbie oddziałów; iloraz 1,45 oznacza, że w tej grupie ośrodków mieści się półtora raza więcej podmiotów, niźli wynikałoby to z ich udziału wielkościowego wśród głównych ośrodków miejskich. Niewiele niższy wskaźnik – 1,22 – cechuje mniejsze ośrodki wojewódzkie. Niedowartościowane – pięciokrotnie (0,19) – są pozostałe ośrodki regionalne.

Stwierdzone rozwarstwienie jawi się jako silniejsze w odniesieniu do wielkości regionów poszczególnych grup ośrodków. W tym ujęciu Warszawa skupia liczbę oddziałów proporcjonalną do udziału jej regionu w całości populacji kraju (iloraz równy 1). Pozostałe ośrodki metropolitalne są przewartościowane prawie dwukrotnie (1,8). Reprezentowane mniej niż pro-

porcjonalnie do udziału w liczbie ludności kraju są wszystkie pozostałe ośrodki regionalne, zarówno nie-wojewódzkie (0,14), jak i wojewódzkie (0,67).

Tab. 6. Liczba jednostek podmiotów administracji publicznej o znaczeniu ponadwojewódzkim w poszczególnych kategoriach ośrodków.

Siedziba jednostki nadrzędnej	Podmiot	Liczba						Udział
		ogółem	Warszawa	Ośrodki metropolitalne pozostałe	Ośrodki wojewódzkie pozostałe	Ośrodki regionalne pozostałe	Miejscowości pozostałe	Ośrodki metropolitalne
Konin	Biuro Krajowej Informacji Podatkowej	5		1		2	2	0,2
Warszawa	Straż Graniczna - oddział	8	1	1	1		5	0,3
Warszawa	Agencja Nieruchomości Rolnych - oddział terenowy	14	1	7	5	1		0,6
Katowice	Okręgowy Urząd Górniczy	10	1	6	1	1	1	0,7
(-)	Inspektorat Rybołówstwa Morskiego	3		2		1		0,7
(-)	Urząd Morski	3		2		1		0,7
Warszawa (Brwinów)	Centrum Doradztwa Rolniczego	3		2		1		0,7
Warszawa	Agencja Mienia Wojskowego - oddział terenowy	7	1	4	2			0,7
(-)	Urząd Żeglugi Śródlądowej	8	1	5			2	0,8
Warszawa	Urząd Lotnictwa Cywilnego - delegatura lub samodzielna jednostka	4		3	1			0,8
Warszawa	Centralne Biuro Antykorupcyjne - delegatura	11	1	8	2			0,8
Warszawa	Instytut Pamięci Narodowej - oddział	11	1	8	2			0,8

Warszawa	Prokuratura Apelacyjna	11	1	8	2			0,8
Warszawa	Sąd Apelacyjny	11	1	8	2			0,8
Warszawa	Polska Agencja Żeglugi Powietrznej - terenowy dział lub zespół	11	1	8	2			0,8
Warszawa	Agencja Rezerw Materiałowych - oddział terenowy	6		5	1			0,8
Warszawa	Służba Więzienna - okręgowy inspektorat	15	1	9	4	1		0,7
Warszawa	Okręgowa Komisja Egzaminacyjna	8	1	6		1		0,9
Warszawa	Państwowy Instytut Geologiczny - jednostka regionalna	7		6	1			–
Warszawa	Urząd Ochrony Konkurencji i Konsumentów - delegatura	9	1	8				1,0
Warszawa	Okręgowy Urząd Miar	9	1	8				1,0
Warszawa	Urząd Regulacji Energetyki - oddział terenowy	8		8				1,0
Warszawa	Polska Akademia Nauk - oddział	7		7				1,0
Warszawa	Transportowy Dozór Techniczny - oddział terenowy	7	1	6				1,0
Warszawa	Regionalny Zarząd Gospodarki Wodnej	7	1	6				1,0
Warszawa	Urząd Transportu Kolejowego - oddział	6	1	5				1,0

Warszawa	Instytut Meteorologii i Gospodarki Wodnej - oddział	3		3				1,0
Warszawa	Rzecznik Praw Obywatelskich - pełnomocnicy terenowi	3		3				1,0
Warszawa	Okręgowy Urząd Probierczy	2	1	1				1,0
Gdynia	Izba Morska	2		2				1,0
	ogółem	219	18	156	26	9	10	
	udział	1	0,08	0,71	0,12	0,04	0,05	

Opracowanie własne na podstawie Biuletynu Informacji Publicznej (strony ministerstw oraz odnośnych podmiotów)

Tab. 7. Ilorazy lokalizacji podmiotów administracji publicznej o znaczeniu ponadwojewódzkim dla poszczególnych kategorii głównych ośrodków miejskich.

Kategoria ośrodków	Udział w liczbie jednostek z siedzibą w głównych ośrodkach miejskich: X	Udział w liczbie ludności głównych ośrodków miejskich: Y	Iloraz lokalizacji: X / Y	Udział w liczbie ludności kraju według liczby ludności regionów głównych ośrodków miejskich: Z	Iloraz lokalizacji: X / Z
Warszawa	9%	15%	0,57	8,5%	1,00
Ośrodki metropolitalne pozostałe	75%	52%	1,45	41,5%	1,80
Ośrodki wojewódzkie pozostałe	12%	11%	1,22	18,5%	0,67
Ośrodki regionalne pozostałe	4%	23%	0,19	31%	0,14

Opracowanie własne na podstawie Biuletynu Informacji Publicznej (strony ministerstw oraz odnośnych podmiotów)

Na koniec warto zwrócić uwagę na przypadki podmiotów, które mając centralę w Warszawie nie posiadają tam jednocześnie oddziału. Jest to pewien sposób dekoncentracji, gdzie wprawdzie nie dekoncentruje się ośrodka centralnego, ale unika powielania w jednym miejscu działalności centralnej i terenowej. Oczywiście jak już wspomniano sam fakt braku formalnego wydzielenia jednostki podrzędnej w centrali nie wyklucza możliwości pełnienia przez nią zadań „terenowych". Jest jednak co najmniej jeden przykład jednoznacznie rozłącznej lokalizacji centrali i oddziału terenowego. Mianowicie Urząd Regulacji Energetyki posiada główną siedzibę w Warszawie, natomiast województwo mazowieckie wraz z Warszawą podlega pod oddział terenowy w Łodzi.

3.4. Spółki Skarbu Państwa

W tym ustępie zbadano większe przedsiębiorstwa państwowe oraz spółki z udziałem Skarbu Państwa. Ze względu na dostępność całościowych danych w zestawieniu uwzględniono

jedynie spółki nadzorowane przez Ministra Skarbu Państwa. Spośród spółek nadzorowanych przez innych ministrów warto wymienić: PKP Polskie Linie Kolejowe S.A. oraz Pocztę Polską S.A. – oba podmioty z siedzibą w Warszawie; ponadto dużymi podmiotami są spółki węglowe, zlokalizowane w miejscach związanych z profilem działalności.

Brano pod uwagę spółki o nominalnej wartości łącznej udziałów powyżej 100 tys. złotych. Dla spółek udziały poszczególnych ośrodków wyliczono w dwóch ujęciach: według liczby oraz według nominalnej wartości udziałów. Uwzględniono jednoosobowe spółki Skarbu Państwa oraz spółki z większościowym udziałem Skarbu Państwa. Te drugie – co do własności – są częściowo prywatne, ale można uznać, że tenże prywatny kapitał pozostaje pod kontrolą Skarbu Państwa, a zatem jest wykorzystywany do celów publicznych. Na mocy tego rozumowania te dwa rodzaje spółek rozpatrywano łącznie.

Wzięto pod uwagę przedsiębiorstwa państwowe – nadzorowane przez Ministra Skarbu Państwa – posiadające powyżej 200 zatrudnionych, w liczbie zaledwie trzech. Porty Lotnicze (ok. 1500 zatrudnionych) i Biuro Urządzania Lasu i Geodezji Leśnej (ok. 700 zatrudnionych) mają siedzibę w Warszawie. Polska Żegluga Morska (ok. 300 pracowników) mieści się w Szczecinie. Wobec małej liczby w zbiorowości odstąpiono od liczenia udziałów.

Tab. 8. Umiejscowienie jednoosobowych spółek Skarbu Państwa nadzorowanych przez Ministra Skarbu Państwa o nominalnej wartości udziałów pow. 100 tys. zł według liczby i wartości.

Ośrodek	Liczba	Wartość (zł)
Warszawa	17	5 731 671 700
Płock	1	1 235 977 500
Kołobrzeg	1	103 838 000
Katowice z konurbacją	3	20 650 600
Wrocław	2	10 328 900
Gdańsk	2	9 202 100
Kraków	2	3 262 500
Lublin	1	1 217 300
Bielsko-Biała	1	1 200 000
Łódź	1	942 300
Szczecin	1	866 000
Kielce	1	823 300
Poznań	1	821 900
Białystok	1	783 300
Olsztyn	1	713 300
Bydgoszcz	1	703 900
Rzeszów	1	693 100
Koszalin	1	634 100
Opole	1	624 100
Zielona Góra	1	583 200
ogółem	**41**	**7 125 537 100**

Opracowanie własne na podstawie Biuletynu Informacji Publicznej (strona Ministra Skarbu Państwa)

W przypadku spółek jednoosobowych Skarbu Państwa 17 na 41 podmiotów mieści się w Warszawie, dalsze 14 w innych ośrodkach metropolitalnych. Daje to udział na poziomie 0,4 dla Warszawy i 0,75 w ośrodkach metropolitalnych ogółem. Odmienne wyniki daje wartościowe porównanie rozmieszczenia spółek. W tym ujęciu dwukrotnie wyższy jest udział Warszawy: 0,8. Okazuje

się zatem, iż oprócz koncentracji w ujęciu liczbowym istnieje skłonność do wyższej koncentracji podmiotów o większej wartości. Znamienne jest, iż wskaźnik udziału w ujęciu wartościowym jest niemal taki sam, czy liczyć go dla samej Warszawy, czy Warszawy z pozostałymi ośrodkami metropolitalnymi. Średnia wartość spółki umiejscowionej w Warszawie to 337 mln zł; średnia wartość spółki mającej siedzibę w innym ośrodku metropolitalnym – 3,4 mln. Jest to stosunek stukrotny.

Porównanie średnich nie jest jednak najtrafniejsze, gdyż zawyżają ją nieliczne podmioty. Najdroższą spółką spośród nadzorowanych przez Ministra Skarbu Państwa jest Agencja Rozwoju Przemysłu S.A., warta 5 mld zł. Drugą – Przedsiębiorstwo Eksploatacji Rurociągów Naftowych „Przyjaźń" S.A. w Płocku (1,2 mld zł); ten podmiot zawyża średnią wartość spółek umiejscowionych w ośrodkach nie-metropolitalnych. Poza tym wśród dziesięciu największych spółek tylko dwie umiejscowione są poza Warszawą: Polska Żegluga Bałtycka S.A. w Kołobrzegu i Centralna Stacja Ratownictwa Górniczego S.A. w Bytomiu. Wszystkie trzy przypadki lokalizacji poza Warszawą należy przypisać czynnikowi specjalizacji technicznej podmiotu, a nie celowej dekoncentracji.

Tab. 9. Umiejscowienie większościowych spółek Skarbu Państwa nadzorowanych przez Ministra Skarbu Państwa o nominalnej wartości udziałów pow. 100 tys. zł.

Ośrodek	Liczba	Wartość (zł)
Warszawa	8	18 681 312 998
Gdańsk	2	2 398 599 774
Radom	1	1 767 050 265
Toruń	1	789 495 890
Poznań	1	227 361 098
ogółem	**13**	**23 863 820 025**

Opracowanie własne na podstawie Biuletynu Informacji Publicznej (strona Ministra Skarbu Państwa)

Spółek z większościowym udziałem zakwalifikowano do badania 13. Osiem z nich mieści się w Warszawie, co daje udział 0,6%. Podobnie jak wyżej koncentracja w ujęciu wartościowym jest wyższa – 0,8. Największe podmioty, zlokalizowane w Warszawie, wyróżniają się wielkościowo w całości stawki. Są to spółki energetyczne: Polska Grupa Energetyczna S.A. (11 mld zł) i Polskie Górnictwo Naftowe i Gazownictwo S.A. (4 mld zł). Jednocześnie w obu ujęciach udział ośrodków metropolitalnych wynosi ponad 0,9.

Jedna spółka – czwarta co do wielkości (1,8 mld zł) jest zlokalizowana poza ośrodkami metropolitalnymi. Umiejscowienie Polskiej Grupy Zbrojeniowej S.A. w Radomiu można uznać za przykład celowego działania z zakresu polityki regionalnej. Z jednej strony nawiązuje do specyfiki gospodarczej ośrodka, z drugiej – ma stanowić bodziec rozwojowy dla jednego z regionów o najwyższej stopie bezrobocia w kraju.

Tab. 10. Udziały poszczególnych kategorii ośrodków w liczbie i wartości spółek Skarbu Państwa nadzorowanych przez Ministra Skarbu Państwa o nominalnej wartości udziałów pow. 100 tys. zł.

Kategoria ośrodków	Spółki jednoosobowe		Spółki większościowe		Spółki łącznie	
	liczbowo	wartościowo	liczbowo	wartościowo	liczbowo	wartościowo
Warszawa	0,40	0,80	0,60	0,78	0,45	0,79
Ośrodki metropolitalne	0,75	0,81	0,90	0,93	0,80	0,90

Opracowanie własne na podstawie Biuletynu Informacji Publicznej (strona Ministra Skarbu Państwa)

Zastrzegając, iż sumowanie wartości spółek jednoosobowych i większościowych może budzić zastrzeżenia metodologiczne, dla orientacji podaje się, iż całościowy udział w ujęciu wartościowym wynosi dla Warszawy 0,79, dla ośrodków metropolitalnych ogółem – 0,90. Z 54 badanych spółek 25 mieści się w Warszawie, 18 – w innych ośrodkach metropolitalnych.

Tab. 11. Ilorazy lokalizacji spółek Skarbu Państwa nadzorowanych przez Ministra Skarbu Państwa według nominalnej wartości udziałów dla poszczególnych kategorii głównych ośrodków miejskich.

Kategoria ośrodków	Udział w liczbie jednostek z siedzibą w głównych ośrodkach miejskich: X	Udział w liczbie ludności głównych ośrodków miejskich: Y	Iloraz lokalizacji: X / Y	Udział w liczbie ludności kraju według liczby ludności regionów głównych ośrodków miejskich: Z	Iloraz lokalizacji: X / Z
Warszawa	79%	15%	5,3	8,5%	9,2
Ośrodki metropolitalne pozostałe	11%	52%	0,2	41,5%	0,3
Ośrodki regionalne pozostałe	10%	33%	0,3	50%	0,2

Opracowanie własne na podstawie Biuletynu Informacji Publicznej (strona Ministra Skarbu Państwa)

W Warszawie skupia się dziewięciokrotnie więcej wartości spółek niźli wynosi udział jej regionu w ludności kraju. W ujęciu ludności samych głównych ośrodków miejskich – udział Warszawy jest nadal pięciokrotnie wyższy niż proporcjonalny. Ilorazy lokalizacji dla pozostałych ośrodków metropolitalnych oraz nie-metropolitalnych ośrodków regionalnych są wzajemnie podobne. Niedowartościowanie obu kategorii ośrodków w stosunku do udziału w liczbie ludności – w obu ujęciach – jest kilkukrotne.

3.5. Państwowe instytucje kultury i nauki

Rozmieszczenie instytucji kultury i nauki poddano oddzielnym badaniom, gdyż mają one szczególne znaczenie w dziedzinie przyciągania i kształtowania kapitału ludzkiego, a tym samym – rozwoju endogenicznego regionów. Dlatego lokalizacja tych podmiotów jawi się jako bardzo ważne narzędzie polityki regionalnej.

Kultura

Zbadano rozmieszczenie instytucji kultury prowadzonych bądź współprowadzonych przez ministerstwa. Pominięto tutaj biblioteki i archiwa centralne, których dotyczy oddzielny ustęp. Ogółem uwzględniono 81 podmiotów. Z tego 34 mieści się w Warszawie, zaś kolejne 33 – w pozostałych ośrodkach metropolitalnych. Daje to udział Warszawy rzędu 40%, zaś ośrodków metropolitalnych ogółem – 85%.

W odniesieniu do liczby ludności samych głównych ośrodków miejskich iloraz lokalizacji dla Warszawy wynosi 3, co oznacza trzykrotnie wyższy niż proporcjonalny udział ministerialnych jednostek kulturyw Warszawie. W ujęciu wielkości regionów nadkoncentracja będzie jeszcze większa: 5,4. W obu

Tab. 12. Udziały ośrodków poszczególnych kategorii w liczbie instytucji kultury prowadzonych przez ministrów.

Kategoria ośrodków	Podmioty prowadzone przez ministrów		Podmioty współprowadzone przez ministrów		Podmioty łącznie	
	liczba	udział	liczba	udział	liczba	udział
Warszawa	29	0,6	5	0,2	34	0,4
Ośrodki metropolitalne pozostałe	14	0,3	18	0,5	33	0,4
Ośrodki wojewódzkie pozostałe	0	0	6	0,2	6	0,1
Ośrodki regionalne pozostałe	1	~0,0	0	0	1	~0,0
Miejscowości pozostałe	4	~0,0	4	0,1	7	~0,0
ogółem	**48**	**1**	**33**	**1**	**81**	**1**

Opracowanie własne na podstawie Biuletynu Informacji Publicznej (strony ministerstw)

Tab. 13. Ilorazy lokalizacji instytucji kultury prowadzonych bądź współprowadzonych przez ministrów dla poszczególnych kategorii głównych ośrodków miejskich.

Kategoria ośrodków	Liczba jednostek	Udział w liczbie jednostek z siedzibą w głównych ośrodkach miejskich: X	Udział w liczbie ludności głównych ośrodków miejskich: Y	Iloraz lokalizacji: X / Y	Udział w liczbie ludności kraju według liczby ludności regionów głównych ośrodków miejskich: Z	Iloraz lokalizacji: X / Z
Warszawa	34	0,45	15%	3,0	8,5%	5,4
Ośrodki metropolitalne pozostałe	32	0,45	52%	0,9	41,5%	1,1
Ośrodki wojewódzkie pozostałe	6	0,10	11%	0,8	18,5%	0,4
Ośrodki regionalne pozostałe	1	~0,00	23%	0,1	31%	~0,0
ogółem	**73**	**1**	**100%**		**100%**	

Opracowanie własne na podstawie Biuletynu Informacji Publicznej (strony ministerstw)

ujęciach udział ośrodków metropolitalnych jest zbliżony do proporcjonalnego. Mniejsze miasta wojewódzkie są umiarkowanie niedowartościowane (0,8) w odniesieniu do liczby ludności samych ośrodków, zaś ponad dwukrotnie (0,4) – w odniesieniu do wielkości ich regionów. Podobnie jak w innych zestawieniach znacznie niższe wskaźniki koncentracji cechują ośrodki regionalne nie-wojewódzkie.

Ich udział w ogólnej liczbie ministerialnych podmiotów kultury jest około 20-krotnie zaniżony w stosunku do proporcjonalnego.

Archiwa i biblioteki centralne

Zidentyfikowano ogółem pięć państwowych centralnych bibliotek. Ponadto dwie tego rodzaju instytucje powołane są do gromadzenia zbiorów audiowizualnych. Dalej wyróżniono trzy centralne archiwa. Wszystkie te jednostki umiejscowione są w Warszawie.

Warto przy tym zwrócić uwagę, iż uczelnie i instytuty naukowe, najliczniej reprezentowane w Warszawie, o czym poniżej, także posiadają swoje biblioteki. W Warszawie mieści się również biblioteka publiczna województwa mazowieckiego. Wskutek tego liczne rodzaje księgozbiorów w Warszawie dostępne są w więcej niż jednej lokalizacji.

Jako przeciwny przykład – dekoncentracji w kierunku lepszej dostępności źródeł w ośrodkach słabiej wyposażonych w biblioteki powszechne, można wskazać model Głównej Biblioteki Lekarskiej. Jej centrala mieści się wprawdzie w Warszawie, powielając zasoby dostępne w innych bibliotekach, jednak jej oddziały ulokowane są przede wszystkim w ośrodkach pozbawionych uczelni medycznych (a tym samym uczelnianych księgozbiorów). I tak na 14 oddziałów najwięcej – 6 – umiejscowionych jest w poza-wojewódzkich ośrodkach regionalnych. Cztery oddziały znajdują się w mniejszych ośrodkach wojewódzkich, dwa – w ośrodkach subregionalnych. W tym zestawieniu jako niekonsekwencja jawi się obecność oddziału w Katowicach, gdzie zlokalizowany jest też uniwersytet medyczny.

Instytuty naukowe

Ogółem wśród instytutów naukowych wymienionych na stronach BIP ministerstw stwierdzono 121 jednostek. Ponadto Polska Akademia Nauk prowadzi 69 wydzielonych instytutów. Daje to ogółem liczbę 190 jednostek. Z tej liczby 105, to jest 55% instytutów mieści się w Warszawie (z obszarem metropolitalnym). W pozostałych ośrodkach metropolitalnych znajduje się 72 instytuty, to jest dalszych 38%. Ogółem w ośrodkach metropolitalnych skupionych jest zatem 93% jednostek. Poza ośrodkami metropolitalnymi umiejscowione jest zaledwie 13 instytutów. W tym spośród ośrodków regionalnych jako najbardziej niedowartościowane jawią się ośrodki regionalne nie-wojewódzkie: znajduje się tam tylko jeden instytut naukowy.

Tab. 14. Umiejscowienie instytutów naukowych prowadzonych przez ministrów i Polską Akademię Nauk.

Ośrodek	Liczba	Udział
Warszawa	105	55,5%
Kraków	18	9,5%
Katowice z konurbacją	16	8,5%
Poznań	14	7,5%
Łódź	10	5,3%
Wrocław	5	2,5%
Gdańsk z konurbacją	5	2,5%
Lublin	3	1,5%
Olsztyn	3	1,5%
Puławy	3	1,5%
Białowieża	1	0,5%
Białystok	1	0,5%
Kędzierzyn-Koźle	1	0,5%
Opole	1	0,5%

Radom	1	0,5%
Skierniewice	1	0,5%
Słupia Wielka	1	0,5%
Toruń	1	0,5%
ogółem	**190**	**100,0%**

Opracowanie własne na podstawie Biuletynu Informacji Publicznej (strony ministerstw) oraz strony Polskiej Akademii Nauk (http://www.instytucja.pan.pl/index.php/rejestr-instytutow)

Tab. 15. Ilorazy lokalizacji instytutów naukowych prowadzonych przez ministrów lub Polską Akademię Nauk dla poszczególnych kategorii głównych ośrodków miejskich.

Kategoria ośrodków	Liczba jednostek	Udział w liczbie jednostek z siedzibą w głównych ośrodkach miejskich: X	Udział w liczbie ludności głównych ośrodków miejskich: Y	Iloraz lokalizacji: X / Y	Udział w liczbie ludności kraju według liczby ludności regionów głównych ośrodków miejskich: Z	Iloraz lokalizacji: X / Z
Warszawa	105	0,55	15%	3,77	8,5%	6,69
Ośrodki metropolitalne pozostałe	72	0,40	52%	0,76	41,5%	0,95
Ośrodki wojewódzkie pozostałe	5	0,05	11%	0,27	18,5%	0,15
Ośrodki regionalne pozostałe	1	~0,00	23%	0,02	31%	0,02
ogółem	**183**	**1**	**100%**		**100%**	

Opracowanie własne na podstawie Biuletynu Informacji Publicznej (strony ministerstw) oraz strony Polskiej Akademii Nauk (http://www.instytucja.pan.pl/index.php/rejestr-instytutow)

W odniesieniu do liczby ludności samych głównych ośrodków miejskich iloraz lokalizacji dla Warszawy wynosi 3,8; w odniesieniu do wielkości regionów – 6,7. W obu ujęciach udział pozostałych ośrodków metropolitalnych w liczbie instytutów jest nieco niższy niźli ich udział w liczbie ludności. Pozostałe ośrodki regionalne są silnie niedowartościowane: wojewódzkie – kilkukrotnie; nie-wojewódzkie – kilkudziesięciokrotnie.

Uczelnie wyższe

Najwięcej uczelni należy do resortu Ministra Nauki i Szkolnictwa Wyższego. Spośród nich poddano wszystkie uczelnie akademickie, to jest posiadające status akademii bądź wyższy. W niniejszym badaniu pominięto zatem państwowe wyższe szkoły zawodowe jako uczelnie nieposiadające pełni praw akademickich, o raczej lokalnym zasięgu oddziaływania. Ponadto uwzględniono wszystkie uczelnie specjalistyczne, podległe innym ministrom. Tutaj jako odrębne jednostki uwzględniono dwa collegia medica, które wchodzą w skład uniwersytetów, należą jednak do sektora Ministra Zdrowia, a funkcjonalnie odpowiadają uczelniom me-

dycznym. Wpierw zbadano rozmieszczenie tychże uczelni specjalistycznych rodzajów uczelni wyższych, następnie wszystkich razem.

Jako oddzielną grupę wyróżniono też uczelnie o charakterze jednoznacznie centralnym, to jest placówki unikatowe w skali kraju. Wyróżniono 9 takich jednostek, z czego 7 związane jest z kształceniem służb mundurowych, a dwie – pracowników administracji publicznej i wymiaru sprawiedliwości. Spośród nich cztery mieszczą się w Warszawie, trzy – w innych ośrodkach metropolitalnych.

Tylko w ośrodkach metropolitalnych umiejscowione są uczelnie artystyczne. Z ogólnej liczby 19 uczelni najwięcej – po trzy – mieści się w Krakowie, Łodzi i Warszawie. Jedynym ośrodkiem metropolitalnym bez samodzielnej uczelni artystycznej jest Lublin. Podobne jest rozmieszczenie 11 uczelni medycznych. Znajdują się we wszystkich dziesięciu ośrodkach metropolitalnych, a ponadto w Białymstoku.

Pula uczelni ogółem, w wyżej określonym zakresie, liczy 101 jednostek. W Warszawie mieści się 16 spośród nich. W pozostałych ośrodkach metropolitalnych – od 12 (Kraków) do 5, ogółem 65 uczelni. Razem wszystkie ośrodki metropolitalne skupiają 81 na 101 wyróżnionych jednostek. W ośrodkach poza-metropolitalnych mieści się ogółem 20 jednostek.

Tab. 16. Umiejscowienie publicznych uczelni wyższych akademickich i/lub specjalistycznych.

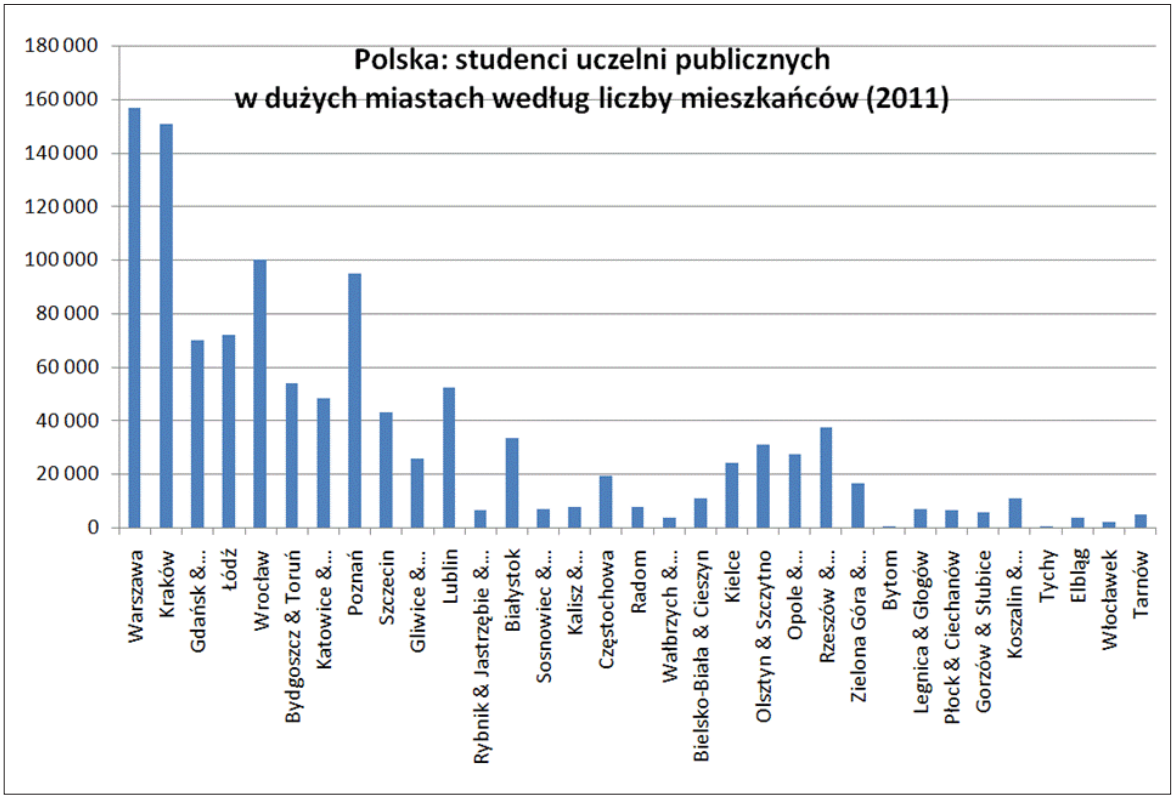
Ośrodek	Liczba
Warszawa	16
Kraków	12
Wrocław	9
Poznań	8
Gdańsk z konurbacją	8
Katowice z konurbacją	7
Łódź	6
Bydgoszcz i Toruń	5
Lublin	5
Szczecin	5
Białystok	3
Częstochowa	2
Kielce	2
Opole	2
Rzeszów	2
Bielsko-Biała	1
Dęblin	1
Koszalin	1
Olsztyn	1
Radom	1
Siedlce	1
Słupsk	1
Zielona Góra	1
ogółem	**101**

Opracowanie własne na podstawie Biuletynu Informacji Publicznej (strony ministerstw).

Tab. 17. Ilorazy lokalizacji publicznych uczelni wyższych akademickich i/lub specjalistycznych dla poszczególnych kategorii głównych ośrodków miejskich.

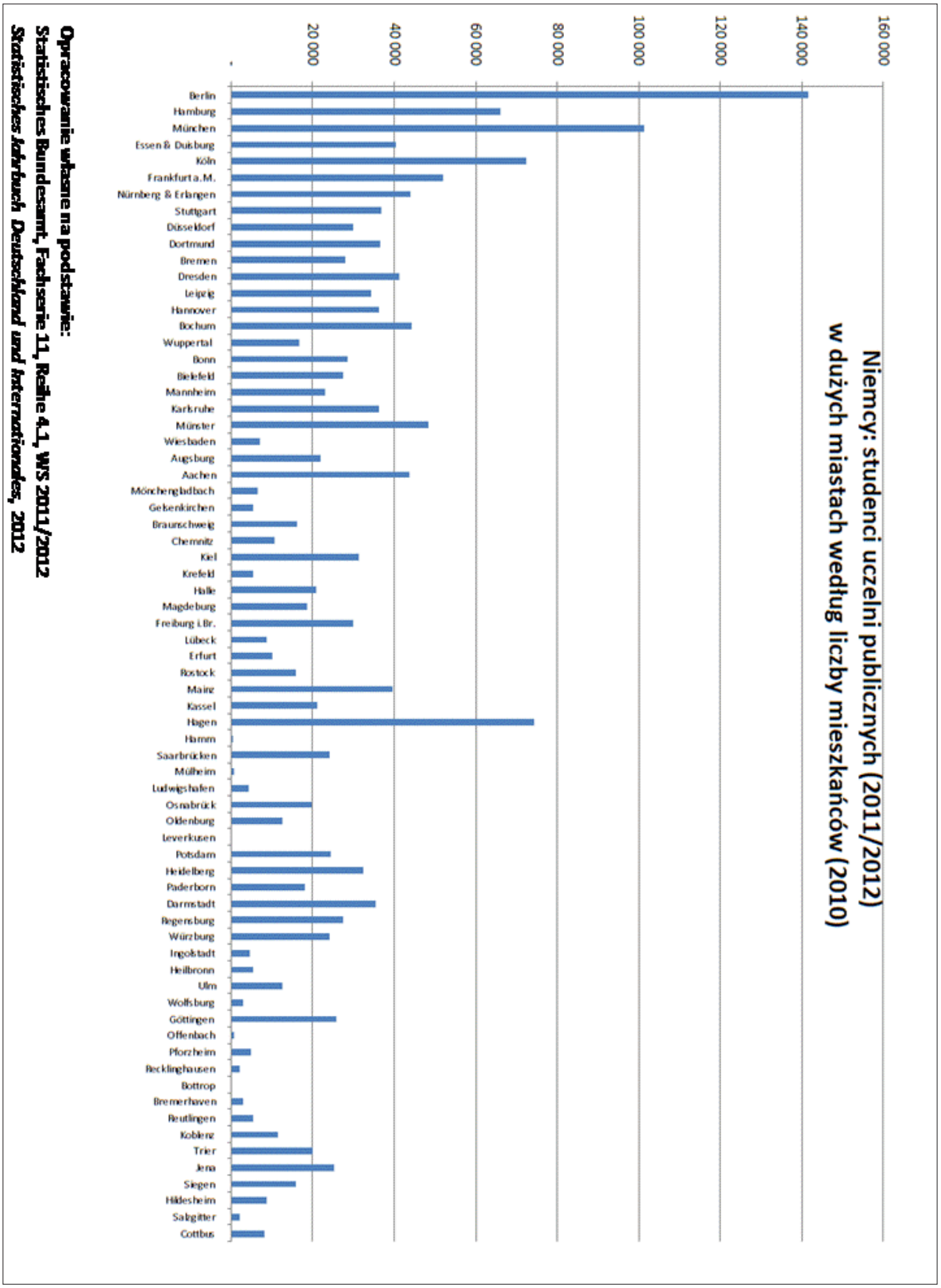
Kategoria ośrodków	Liczba jednostek	Udział w liczbie jednostek z siedzibą w głównych ośrodkach miejskich: X	Udział w liczbie ludności głównych ośrodków miejskich: Y	Iloraz lokalizacji: X / Y	Udział w liczbie ludności kraju według liczby ludności regionów głównych ośrodków miejskich: Z	Iloraz lokalizacji: X / Z
Warszawa	16	0,55	15%	1,1	8,5%	1,9
Ośrodki metropolitalne pozostałe	65	0,40	52%	1,3	41,5%	1,6
Ośrodki wojewódzkie pozostałe	11	0,05	11%	1,1	18,5%	0,6
Ośrodki regionalne pozostałe	7	~0,00	23%	0,3	31%	0,2
ogółem	**99**	**1**	**100%**		**100%**	

Opracowanie własne na podstawie Biuletynu Informacji Publicznej (strony ministerstw)



Uwaga: konurbacja Katowic podzielona na podregiony; w innych zestawieniach jako jeden ośrodek
Opracowanie własne na podstawie Banku Danych Lokalnych GUS

Ryc. 5. Studenci uczelni publicznych w dużych miastach w Polsce.



Ryc. 6. Studenci uczelni publicznych w dużych miastach w Niemczech.

Rozpatrzmy iloraz lokalizacji, przypominając, iż wartość 1 oznacza równomierne – proporcjonalne do liczby ludności – rozmieszczenie jednostek. W odniesieniu do liczby mieszkańców samych głównych ośrodków miejskich nieznacznie zawyżony w stosunku do tej wartości iloraz – 1,1 – cechuje Warszawę oraz klasę mniejszych (nie-metropolitalnych) ośrodków wojewódzkich. Wyższą koncentrację (1,3) wykazują ośrodki metropolitalne bez Warszawy. Zawyżenie miar w tych klasach po raz kolejny skutkuje niedowartościowaniem ośrodków regionalnych poza-wojewódzkich, które posiadają iloraz lokalizacji 0,3. Większe niezrównoważenie rozmieszczenia uczelni uwidacznia się w odniesieniu do liczby ludności regionów. W tym ujęciu udział Warszawy jest dwukrotnie wyższy (1,9) niż proporcjonalny do liczby ludności w jej regionie. Półtora raza więcej niż proporcjonalny (1,6) jest udział pozostałych ośrodków metropolitalnych. Niedowartościowane są mniejsze miasta wojewódzkie (0,6), a jeszcze bardziej – ośrodki regionalne poza-wojewódzkie (0,2).

Rozpatrywanie rozmieszczenia infrastruktury akademickiej w ujęciu liczby jednostek jest mało miarodajne, zważywszy na duże zróżnicowanie wielkości uczelni. Ponadto powyższy obraz zmieniłoby uwzględnienie państwowych wyższych szkół zawodowych, które znajdują się w ośrodkach regionalnych i wybranych subregionalnych.

Dlatego poniżej przytoczono wyniki autorskiego badania sieci publicznych uczelni wyższych według liczby studentów. Wyjątkowo wykorzystano tutaj porównanie sytuacji w Polsce i w Niemczech. Zdecydowano się w ten sposób wykroczyć poza ustalony zakres opracowania, jako że wyniki zdają się prowadzić do ciekawych wniosków, które nie były dotychczas publikowane poza niszowym wydawnictwem pokonferencyjnym.

Badano zatem liczbę studentów w poszczególnych ośrodkach akademickich, uwzględniając wszystkie uczelnie publiczne. Jako że dane dla Polski dostępne są na poziomie podregionów (NTS-3), a nie pojedynczych miast bądź miejskich obszarów funkcjonalnych, przyjęty układ jest nieco odmienny od przedstawianych w zestawieniach powyżej.

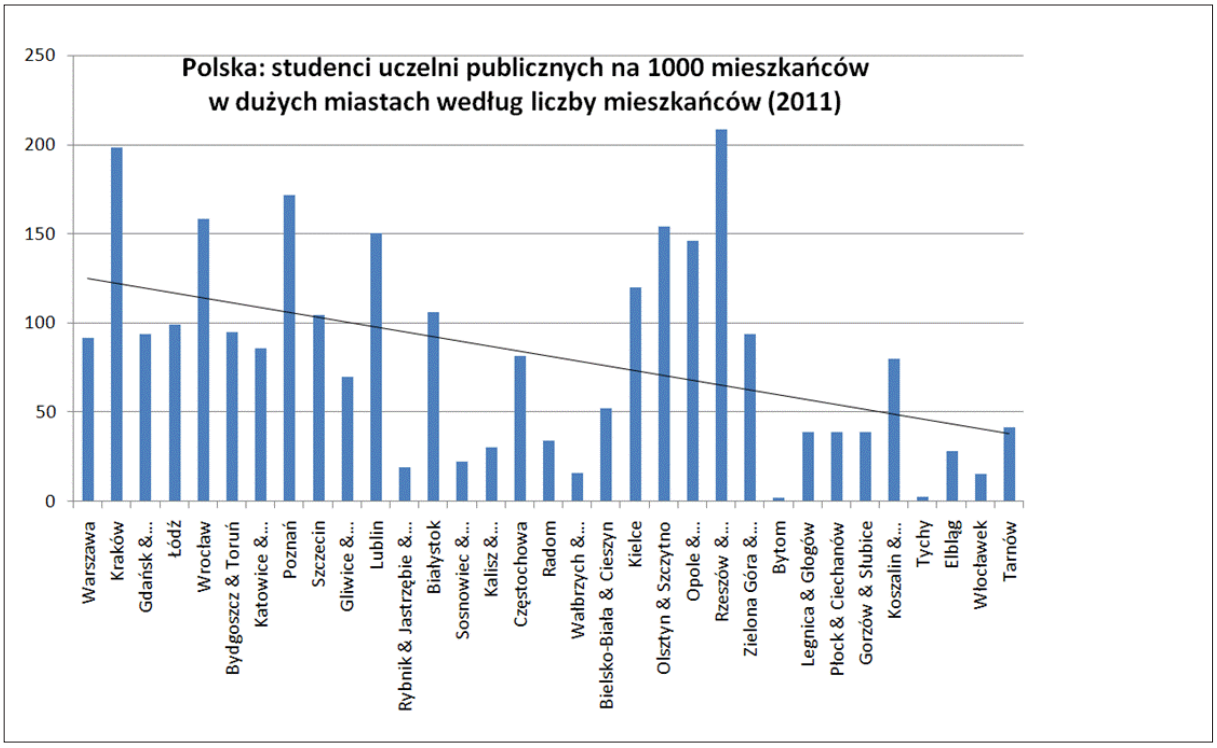
Zakres zestawienia ograniczono do miast „dużych", to jest liczących pow. 100 tys. mieszkańców. Na wykresach poszczególne ośrodki uporządkowano według liczby mieszkańców miasta (względnie zespołu miast).

W Polsce widoczna jest wyraźna dominacja ośrodków metropolitalnych. W dziesięciu największych ośrodkach w roku 2011 skupiało się około 70% ogółu studentów uczelni publicznych. W Niemczech w dziesięciu największych aglomeracjach kształci się niecałe 30% ogółu studentów uczelni publicznych.

Biorąc pod uwagę, że Niemcy to kraj dwukrotnie większy, posiadający gęstszą sieć osadniczą, poczyńmy inne porównanie. Liczba miast liczących powyżej 300 tysięcy mieszkańców w Niemczech jest około dwukrotnie większa niż w Polsce. Jednak w obu krajach ośrodki takie skupiają po około 20% całej ludności kraju. W Niemczech w miastach tych kształci się około 35% studentów; w Polsce – około 70%.

Największe ośrodki akademickie w Polsce to Warszawa i Kraków, gdzie uczelnie publiczne posiadają odpowiednio 160 i 150 tysięcy studentów. Największy ośrodek w Niemczech to Berlin, miasto dwukrotnie większe od Warszawy – posiada 120 tysięcy studentów w uczelniach publicznych.

W Polsce w każdym z pozostałych ośrodków metropolitalnych kształci się po ponad 40 tysięcy studentów w samych uczelniach publicznych. W drugiej połowie zestawienia zdecydowanie wyróżniają się trzy miasta wojewódzkie: po około 30 tysięcy studentów posiadają Olsztyn, Rzeszów i Opole.



Uwaga: konurbacja Katowic podzielona na podregiony; w innych zestawieniach jako jeden ośrodek
Opracowanie własne na podstawie Banku Danych Lokalnych GUS

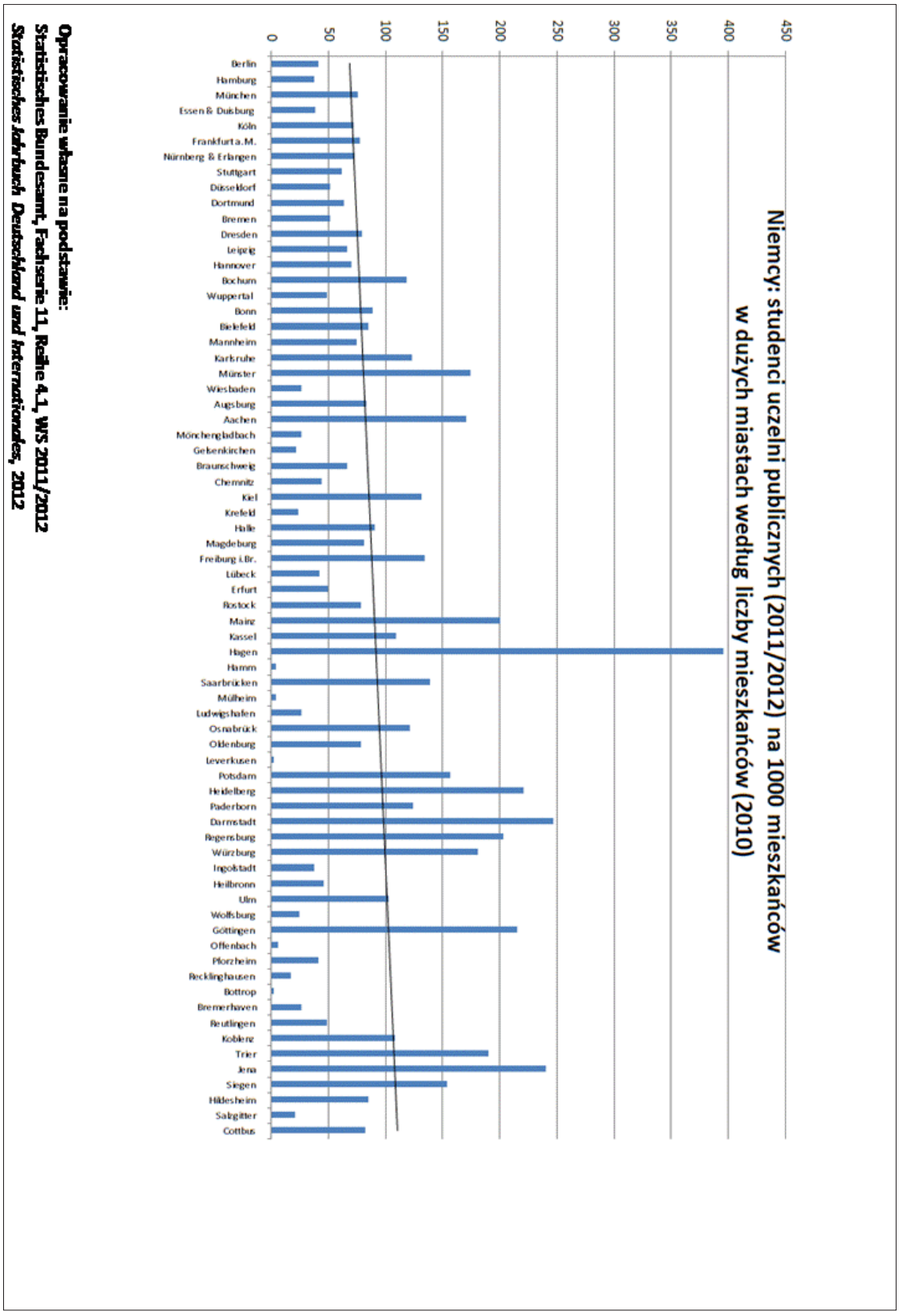
Ryc. 7. Studenci uczelni publicznych w dużych miastach w Polsce na 1000 mieszkańców miasta.

W drugiej połowie zestawienia dla Niemiec – wśród mniejszych miast – wyróżnia się Hagen z liczbą 70 tysięcy studentów. Znamienne jest, iż tamtejszy uniwersytet to uczelnia młoda – założona w roku 1974. Jest to przykład czynnej polityki regionalnej: Hagen, liczące 200 tysięcy mieszkańców, jest pozbawionym funkcji administracyjnych miastem w Zagłębiu Ruhry. Utworzenie silnego ośrodka akademickiego – w roku 1974 – było bodźcem do endogenicznego rozwoju tego poprzemysłowego regionu.

W Polsce na 36 wyróżnionych ośrodków prawie połowa – 15 – to ośrodki bardzo małe, w których kształci się po mniej niż 10 tysięcy studentów. W Niemczech takich ośrodków jest 9, co stanowi jednak zaledwie około 1/7 wszystkich 58 ośrodków.

Porównajmy sytuację wybranych ośrodków na krótkim studium przypadku. W Polsce największym miastem samodzielnym (poza konurbacjami) z liczbą studentów poniżej 10 tysięcy, jest Radom – czternaste co do wielkości miasto w kraju. Proporcja pomiędzy Radomiem a Warszawą jest następująca: stosunek liczby ludności kształtuje się jak 1÷7,5, zaś stosunek liczby studentów w uczelniach publicznych – 1÷18. Dysproporcja w liczbie studentów jest ponad dwukrotnie większa niż w liczbie ludności.

Czternastym co do wielkości miastem w Niemczech jest Drezno. Porównując Drezno z Berlinem otrzymujemy stosunek liczby mieszkańców jak wyżej – 1÷7, zaś stosunek liczby studentów – 1÷3. A zatem dysproporcja w liczbie studentów jest dwukrotnie mniejsza niż w liczbie ludności – odwrotnie niż w przypadku Radomia i Warszawy. Porównajmy jeszcze z Berlinem miasto, które odpowiada Radomiowi wielkością bezwzględną (a nie – miejscem w hierarchii). Będzie to Magdeburg (225 tysięcy). Proporcje liczby mieszkańców i liczby studentów między Magdeburgiem a Berlinem układają się jak 1÷15 oraz 1÷6,5. A zatem ponownie dysproporcja w liczbie studentów jest dwukrotnie mniejsza niż w liczbie ludności.



Ryc. 8. Studenci uczelni publicznych w dużych miastach w Niemczech na 1000 mieszkańców miasta.

Powyższe dysproporcje oddają kolejne wykresy, pokazujące liczbę studentów w poszczególnych miastach w przeliczeniu na tysiąc mieszkańców. Jak poprzednio miasta są uporządkowane według liczby mieszkańców.

Linie trendu na obu wykresach przebiegają odwrotnie. W Polsce – średnio rzecz biorąc – im większe miasto, tym więcej studentów w przeliczeniu na mieszkańca. W Niemczech zależność jest odwrotna: im mniejszy ośrodek, tym posiada więcej studentów w odniesieniu do swojej liczby ludności. Jest to odzwierciedlenie celowej polityki regionalnej w Niemczech, która zmierza do kształtowania kapitału ludzkiego w szczególności w regionach poza-metropolitalnych, a tym samym do budowy zrównoważonej sieci głównych ośrodków miejskich.

Badanie powyższe zostało przeprowadzone na danych z roku 2011. Jeśli w ostatnich latach miały miejsce zmiany, to – biorąc pod uwagę sytuację demograficzną – można przypuszczać, iż zaszły w kierunku jeszcze większej koncentracji studentów w największych ośrodkach.

3.6. Podmioty administracji publicznej o znaczeniu wojewódzkim

W skali województw badano rozmieszczenie podmiotów podległych wojewodzie lub samorządowi wojewódzkiemu bądź też nadzorowanych przez te organy. W szczególności rozpatrywano umiejscowienie 14 wojewódzkich jednostek administracji zespolonej, to jest stosownych służb, inspekcji i straży; piętnastą jednostką była podległa wojewodzie Państwowa Straż Rybacka. Dalej brano pod uwagę administrację rządową niezespoloną, w szczególności skarbową, nadzoru technicznego, zakłady ubezpieczeń społecznych, agencje państwowe, publiczne środki masowego przekazu.

Uwzględniono tu również oddziały instytucji centralnych o zasięgu działania obejmującym województwo bądź zbliżonym. Kryterium była ogólna liczba oddziałów w kraju wynosząca co najmniej 16. Z drugiej strony pominięto jednostki mające więcej niż 30 placówek, uznając je za instytucje o znaczeniu węższym niż wojewódzkie. W badaniu wzięto pod uwagę Urząd Dozoru Technicznego (29) i archiwa państwowe (30), pominięto zaś oddziały Zakładu Ubezpieczeń Społecznych (43). Różnica między jednostkami o umownym znaczeniu wojewódzkim, a tymi o znaczeniu „okręgowym" jest zatem wyraźna.

Z jednostek samorządowych wyróżniono następujące podmioty, które w województwach bywają wydzielane jako odrębne jednostki organizacyjne: biuro planowania regionalnego, ośrodek doradztwa rolniczego, zarząd melioracji i urządzeń wodnych, wojewódzki urząd pracy, ośrodek polityki społecznej, zarząd dróg wojewódzkich, biuro geodezji, biuro dokumentacji kartograficznej.

Wymienione instytucje nie we wszystkich województwach występują jako samodzielne jednostki. W tych przypadkach ich zakres działalności obejmują wydziały urzędu marszałkowskiego. Sprawdzano zatem lokalizację odpowiedniej jednostki wewnętrznej urzędu; we wszystkich przypadkach okazała się ona być tożsamą z siedzibą urzędu marszałkowskiego. Niezależnie od stopnia samodzielności powyższych jednostek dla każdego z województw każdą z nich wliczano do ogólnego zestawienia, wychodząc z założenia, iż fakt niewydzielenia jednostki z urzędu marszałkowskiego też jest przejawem koncentracji instytucji. Ogółem dla każdego województwa rozpatrywano 57 instytucji, jedynie dla opolskiego sumą odniesienia było 56 – ze względu na brak odpowiadającej tej jednostce dyrekcji Lasów Państwowych.

Badając poziom koncentracji oddzielnie rozpatrzono przypadki, kiedy podmiot ma swoją główną siedzibę w województwie poza ośrodkiem wojewódzkim, oddzielnie zaś

przypadki, kiedy istnieją co najmniej dwie równorzędne główne placówki podmiotu danego rodzaju.

Jako miarę koncentracji przedstawiano udział ośrodka wojewódzkiego (względnie dla ośrodków wojewódzkich – województwa dwubiegunowe) w liczbie wyróżnionych podmiotów. Dla dwóch województw dwubiegunowych badano udział oddzielnie dla każdego z miast wojewódzkich oraz łącznie dla obu. Dla dwóch województw, gdzie ośrodkiem wojewódzkim jest konurbacja, również zastosowano dwa ujęcia: dla samego miasta wojewódzkiego i całego ośrodka.

W obu tych ujęciach jako najbardziej policentryczna jednostka jawi się województwo śląskie. Nie zmienia to faktu, że udział Katowic w liczbie rozważanych jednostek publicznych jest bardzo wysoki. Mianowicie spośród 57 jednostek tylko 12 mieści się poza Katowicami, z czego 6 – poza konurbacją śląsko-dąbrowską. Daje to udział w ogólnej puli jednostek: dla Katowic – 80%, dla konurbacji – 90% (w zaokrągleniu do 5%).

Wszystkie inne województwa są jeszcze silniej monocentryczne. W województwie pomorskim 5 jednostek mieści się poza Gdańskiem, ale z tego tylko jedna poza Trójmiastem. Po cztery jednostki zdekoncentrowane są w podkarpackim i zachodniopomorskim. Na drugim końcu zestawienia znajdują się województwa małopolskie, warmińsko-mazurskie i wielkopolskie, gdzie wszystkie 57 jednostek ma siedzibę w ośrodku wojewódzkim. A warto zwrócić uwagę, że te trzy województwa trudno uznać za monocentryczne z punktu widzenia proporcji wielkościowych w sieci osadniczej: w każdym z nich jest inny ośrodek regionalny poza miastem wojewódzkim.

Tab. 18. Siedziby główne podmiotów o znaczeniu wojewódzkim umiejscowione poza miastem wojewódzkim.

Województwo	**Jednostki z siedzibą główną poza miastem wojewódzkim**	**Liczba jednostek z siedzibą główną poza miastem wojewódzkim**	**Udział ośrodka wojewódzkiego w liczbie siedzib głównych jednostek ogółem**
śląskie	Agencja Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa – oddział wojewódzki: Częstochowa Biuro Geodezji i Terenów Rolnych: Częstochowa, Żywiec Kasa Rolniczego Ubezpieczenia Społecznego – oddział: Częstochowa *Okręgowa Stacja Chemiczno-Rolnicza: Gliwice* Ośrodek Doradztwa Rolniczego: Częstochowa *Państwowy Fundusz Rehabilitacji Osób Niepełnosprawnych – oddział wojewódzki: Gliwice* *Regionalny Dyrektor Ochrony Środowiska: Gliwice* *Urząd Komunikacji Elektronicznej – delegatura: Siemianowice Śląskie* Urząd Skarbowy dla dużych podmiotów gospodarczych: Bielsko-Biała, Sosnowiec *Wojewódzki Fundusz Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej: Gliwice* *Wojewódzki Sąd Administracyjny: Gliwice*	11 / 5	0,80 / 0,90

zachodniopomorskie	Kasa Rolniczego Ubezpieczenia Społecznego – oddział: Koszalin Ośrodek Doradztwa Rolniczego: Barzkowice k. Stargardu Wojewódzki Inspektorat Ochrony Roślin i Nasiennictwa: Koszalin *Wojewódzki Inspektorat Transportu Drogowego: Dołuje k. Szczecina* Zarząd Dróg Wojewódzkich: Koszalin	4	0,95
podkarpackie	Izba Celna: Przemyśl *Ośrodek Doradztwa Rolniczego: Boguchwała k. Rzeszowa* Regionalna Dyrekcja Lasów Państwowych: Krosno Wojewódzki Inspektorat Weterynarii: Krosno Wojewódzki Urząd Ochrony Zabytków: Przemyśl	4	0,95
świętokrzyskie	Agencja Bezpieczeństwa Wewnętrznego – delegatura: Radom Ośrodek Doradztwa Rolniczego: Modliszewice k. Końskich Regionalna Dyrekcja Lasów Państwowych: Radom	3	0,95
podlaskie	Agencja Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa – oddział wojewódzki: Łomża Ośrodek Doradztwa Rolniczego: Szepietowo Państwowa Straż Rybacka: Suwałki	3	0,95
kujawsko-pomorskie	Ośrodek Doradztwa Rolniczego: Minikowo k. Nakła Kujawsko-Pomorskie Biuro Planowania Przestrzennego i Regionalnego: Włocławek Zarząd Melioracji i Urządzeń Wodnych: Włocławek	3	0,95
mazowieckie	Wojewódzki Inspektorat Transportu Drogowego: Radom Wojewódzki Inspektorat Weterynarii: Siedlce	2	0,95
lubelskie	Izba Celna: Biała Podlaska Ośrodek Doradztwa Rolniczego: Końskowola k. Puław	2	0,95
lubuskie	Izba Celna: Rzepin Ośrodek Doradztwa Rolniczego: Kalsk k. Sulechowa	2	0,95
pomorskie	*Agencja Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa – oddział wojewódzki: Gdynia* *Agencja Rynku Rolnego – oddział terenowy: Gdynia* *Izba Celna: Gdynia* *Urząd Komunikacji Elektronicznej – delegatura: Gdynia* Wojewódzkie Biuro Planowania Przestrzennego: Słupsk	5 / 1	0,90 / ~1,00
opolskie	Ośrodek Doradztwa Rolniczego: Łosiów k. Brzegu	1	~1,00
łódzkie	Państwowa Straż Rybacka: Sieradz	1	~1,00
dolnośląskie	Wojewódzki Urząd Pracy: Wałbrzych	1	~1,00
wielkopolskie		0	1,00
warmińsko-mazurskie		0	1,00
małopolskie	*Ośrodek Doradztwa Rolniczego: Karniowice k. Krakowa*	0	1,00

Kursywą podano jednostki umiejscowione w miejskim obszarze funkcjonalnym miasta wojewódzkiego.
Czerwoną czcionką podano jednostki obejmujące zasięgiem dane województwo, a umiejscowione poza jego granicami.
Opracowanie własne na podstawie Biuletynu Informacji Publicznej (strony ministerstw, urzędów marszałkowskich oraz odnośnych podmiotów)

Spośród podmiotów, które stosunkowo często mają siedzibę poza ośrodkiem wojewódzkim wyróżniają się dwie kategorie: jednostki zajmujące się sprawami obszarów wiejskich oraz izby celne. Izby celne w trzech województwach znajdują się w miastach o położeniu bardziej przygranicznym niźli ośrodek wojewódzki. A jednak jest to mniejszość przypadków. Na przykład w południowych województwach izby celne mają lokalizację w Katowicach, Krakowie, Opolu i Wrocławiu.

Tab. 19. Liczba podmiotów o znaczeniu wojewódzkim posiadających w województwie więcej niż jedną równorzędną placówkę.

Województwo	Podmioty posiadające więcej niż jedną równorzędną główną placówkę w województwie	Liczba podmiotów posiadających więcej niż jedną równorzędną główną placówkę w województwie
mazowieckie	Agencja Bezpieczeństwa Wewnętrznego – delegatura: Radom, Warszawa Archiwum Państwowe: Płock, Radom, Siedlce, Warszawa Komenda Wojewódzka Policji: Radom, Warszawa Polska Agencja Prasowa S.A. – oddział terenowy: Płock, Radom, Warszawa Regionalna Dyrekcja Lasów Państwowych: Radom, Warszawa Regionalne Centrum Krwiodawstwa i Krwiolecznictwa: Radom, Warszawa Urząd Dozoru Technicznego – oddział terenowy: Płock, Radom, Siedlce, Warszawa Urząd Skarbowy dla dużych podmiotów gospodarczych: Radom, Warszawa (2)	**8**
zachodniopomorskie	Archiwum Państwowe: Koszalin, Szczecin Okręgowa Stacja Chemiczno-Rolnicza: Koszalin, Szczecin regionalna publiczna rozgłośnia radiowa: Koszalin, Szczecin Regionalna Dyrekcja Lasów Państwowych: Szczecin, Szczecinek Totalizator Sportowy Sp. z o.o. – oddział: Koszalin, Szczecin Urząd Dozoru Technicznego – oddział terenowy: Koszalin, Szczecin Zakład Opieki Zdrowotnej Ministerstwa Spraw Wewnętrznych: Koszalin, Szczecin	**7**
śląskie	Archiwum Państwowe: Częstochowa, Katowice Biuro Geodezji i Terenów Rolnych: Częstochowa, Żywiec Regionalne Centrum Krwiodawstwa i Krwiolecznictwa: Katowice, Racibórz Urząd Dozoru Technicznego – oddział terenowy: Bielsko-Biała, Częstochowa, Dabrowa Górnicza, Gliwice, Katowice Urząd Skarbowy dla dużych podmiotów gospodarczych: Bielsko-Biała, Sosnowiec	**5**

wielkopolskie	Archiwum Państwowe: Kalisz, Leszno, Poznań Regionalna Dyrekcja Lasów Państwowych: Piła, Poznań Regionalne Centrum Krwiodawstwa i Krwiolecznictwa: Kalisz, Poznań Urząd Dozoru Technicznego – oddział terenowy: Ostrów Wielkopolski, Poznań Urząd Skarbowy dla dużych podmiotów gospodarczych: Kalisz, Poznań	**5**
dolnośląskie	Regionalne Centrum Krwiodawstwa i Krwiolecznictwa: Wałbrzych, Wrocław Urząd Dozoru Technicznego – oddział terenowy: Wałbrzych, Wrocław	**2**
lubuskie	Archiwum Państwowe: Gorzów, Zielona Góra Urząd Dozoru Technicznego – oddział terenowy: Gorzów, Zielona Góra	**2**
łódzkie	Archiwum Państwowe: Łódź, Piotrków Trybunalski Urząd Dozoru Technicznego – oddział terenowy: Łódź, Piotrków Trybunalski	**2**
małopolskie	Polska Agencja Prasowa S.A. – oddział terenowy: Kraków, Zakopane Urząd Dozoru Technicznego – oddział terenowy: Kraków, Tarnów	**2**
pomorskie	Archiwum Państwowe: Gdańsk, Malbork Regionalne Centrum Krwiodawstwa i Krwiolecznictwa: Gdańsk, Słupsk	**2**
kujawsko-pomorskie	Archiwum Państwowe: Bydgoszcz, Toruń	**1**
lubelskie	Archiwum Państwowe: Lublin, Zamość	**1**
podkarpackie	Archiwum Państwowe: Przemyśl, Rzeszów	**1**
podlaskie	Archiwum Państwowe: Białystok, Suwałki	**1**
opolskie		**0**
świętokrzyskie		**0**
warmińsko-mazurskie		**0**

Opracowanie własne na podstawie Biuletynu Informacji Publicznej (strony ministerstw, urzędów marszałkowskich oraz odnośnych podmiotów).

Z instytucji obsługujących obszary wiejskie wymienić należy Agencję Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa, której oddziały wojewódzkie mieszczą się między innymi w Częstochowie i Łomży. Częstochowa w województwie śląskim jawi się jako ośrodek o „specjalizacji rolniczej". Mieszczą się tam ponadto oddział Kasy Rolniczego Ubezpieczenia Społecznego, Ośrodek Doradztwa Rolniczego oraz Biuro Geodezji i Terenów Rolnych (obok drugiego w Żywcu). Ogółem spośród ośrodków doradztwa rolniczego połowa jest zdekoncentrowana w ośrodkach nie-wojewódzkich. Obok Minikowa koło Nakła, Końskowoli koło Puław, Łosiowa koło Brzegu rolnicy z innych województw udają się po porady do Gdańska, Warszawy i Wrocławia.

Ośrodek Doradztwa Rolniczego w Modliszewicach koło Końskich to jedyna lokalizacja podmiotu wojewódzkiego w granicach województwa świętokrzyskiego poza Kielcami. Warto

tu zwrócić uwagę na ciekawy przypadek dwóch innych instytucji szczebla wojewódzkiego obejmujących zasięgiem działania świętokrzyskie, ale z siedzibą oddziału obecnie w innym województwie. Mianowicie jedna z 16 delegatur Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego, o właściwości na województwo świętokrzyskie i południową część mazowieckiego – mieści się w Radomiu. Podobny zasięg terytorialny ma radomska Regionalna Dyrekcja Lasów Państwowych, jedna z 17 w kraju. Układ ten jest pochodną związków terytorialnych regionu kielecko-radomskiego, trwających od średniowiecza aż do reformy podziału terytorialnego w roku 1975 (Zaborowski 2013b). Podobny przypadek lokalizacji zdekoncentrowanej instytucji w województwie sąsiednim to „Archiwum Państwowe w Elblągu z siedzibą w Malborku"; tu jednak jednostki tego rodzaju podmiotu mają siedziby także w obu sąsiednich miastach wojewódzkich.

Oddział ABW to jeden z nielicznych przypadków dekoncentracji podmiotów, które wypada zaliczyć do „newralgicznych", mających większy wpływ na sprawy wagi państwowej. Z instytucji marszałkowskich do takich należy zaliczyć przede wszystkim biura planowania regionalnego. Zdekoncentrowane siedziby takich jednostek to Słupsk w województwie pomorskim i Włocławek w kujawsko-pomorskim. Przypadek Słupska to konsekwentny wynik założeń polityki umiarkowanej koncentracji policentrycznej, którą sama zainteresowana jednostka wprowadza do strategicznych dokumentów wojewódzkich (Plan… 2009). Drugi przypadek zdaje się wskazywać na korzyści z modelu dwubiegunowego – policentrycznego – województwa, które odnoszą nie tylko dwa główne jego ośrodki. Z ważnych społecznie instytucji należy ponadto wymienić Wojewódzki Urząd Pracy w Wałbrzychu. Lokalizacja jest bez wątpienia trafna w świetle wysokości miejscowej stopy bezrobocia.

Jest to jednak jedyny taki przypadek w kraju. Nie podjęto analogicznych decyzji dla innych wyróżniających się kryzysem na rynku pracy ośrodków regionalnych. Na przykład Elbląg, porównywalny wielkościowo z wojewódzkim Olsztynem, a znajdujący się w bez porównania gorszej sytuacji gospodarczej, nie posiada żadnej jednostki o ogólnowojewódzkim zasięgu działania. Inne ośrodki regionalne, w których nie ma ani jednej instytucji ogólnowojewódzkiej to Bielsko-Biała, Legnica, Kalisz, Płock i Tarnów.

Spośród państwowych jednostek administracji zespolonej zdekoncentrowane siedziby mają inspekcje Weterynarii (2), Ochrony Roślin i Nasiennictwa (1) oraz Transportu Drogowego (1), ponadto Urząd Ochrony Zabytków (1). Spośród instytucji „wysokiej rangi" siedzibę poza miastem wojewódzkim posiada ponadto jedna Komenda Wojewódzka Policji. Jest to jednak przypadek województwa mazowieckiego, którego obszar podzielony jest terytorialnie między dwie komendy wojewódzkie. W ten sposób przechodzimy do podmiotów, których dekoncentracja polega na istnieniu więcej niż jednej równorzędnych placówek w województwie.

W województwie mazowieckim stwierdzono osiem takich instytucji. Przy czym dwie z nich uwzględniono już wyżej: mając siedzibę w Radomiu zasięgiem działania obejmują głównie województwo świętokrzyskie. Na drugim miejscu – z 7 instytucjami – plasuje się województwo zachodniopomorskie. Sześć z nich to placówki w Koszalinie. To również – podobnie jak w przypadku związków Kielc i Radomia – jest pamiątką podziału terytorialnego na 17 województw. Ówczesne województwo koszalińskie jest jedynym niemającym odpowiednika w dzisiejszym ustroju terytorialnym (por. Zaborowski 2013b). Kolejne miejsca zajmują województwa śląskie i wielkopolskie, gdzie czynnikiem zwielokrotnienia instytucji jest wielkość województw. Podmioty, które są najliczniej reprezentowane co do liczby placówek w województwach to archiwa państwowe i urzędy dozoru technicznego. W pierwszym przypadku ich struktura terytorialna jest zastana z czasów przed ostatnią reformą administracyjną, a zatem trudno uznawać je za przypadek celowej dekoncentracji. Podobnie Urząd Do-

zoru Technicznego wielość placówek zawdzięcza specyfice zadań; znajdują się one w wyróżniających się ośrodkach przemysłowych.

W niniejszym badaniu pominięto instytucje, które z założenia działają na szczeblu terytorialnym niższym niż obecne województwa. Zwykle są związane z dawnym podziałem na 49 jednostek. Są to wojewódzkie ośrodki ruchu drogowego i biblioteki pedagogiczne. Jak już wspomniano, podobną liczbę oddziałów posiada ZUS. W całościowym oglądzie sytuacji rozmieszczenia instytucji publicznych należy je uwzględniać jako podmioty zdekoncentrowane w modelu więcej niż jednej równorzędnej placówki w województwie.

3.7. Instytucje kultury o znaczeniu wojewódzkim

W badaniu rozmieszczenia instytucji kultury w poszczególnych województwach uwzględniono jednostki prowadzone bądź współprowadzone przez marszałków i/lub ministrów. Przedstawiono porównanie liczby instytucji w ośrodkach wojewódzkich wobec całej liczby dla województw. W przypadku województw z dwoma miastami wojewódzkimi podano wyliczenia dla obu miast oddzielnie oraz łącznie. Podobnie dla województw, gdzie miasta wojewódzkie leżą w konurbacjach podano wyniki zarówno dla całego złożonego ośrodka, jak i dla samego miasta wojewódzkiego. Wskaźnik udziału wynoszący 1 oznacza umiejscowienie wszystkich wojewódzkich podmiotów kultury w głównym ośrodku.

Najbardziej monocentryczne województwa to łódzkie i zachodniopomorskie, gdzie wszystkie instytucje mieszczą się w ośrodkach wojewódzkich. Ten sam wynik posiada województwo lubuskie, gdzie jednak instytucje podzielone są między dwa miasta wojewódzkie (w stosunku 3/6 na korzyść Zielonej Góry). Niewiele niższy poziom centralizacji – 0,8 – cechuje drugie dwubiegunowe województwo: kujawsko-pomorskie. Różnica jest taka, że tam poza miastami wojewódzkimi znajdują się jeszcze dwa ośrodki regionalne. W Bydgoszczy (z miejskim

Tab. 20. Liczba podmiotów kultury o znaczeniu wojewódzkim w miastach wojewódzkich.

Ośrodek wojewódzki	Liczba podmiotów kultury w ośrodku	Liczba podmiotów kultury w województwie	Udział ośrodka w liczbie podmiotów kultury
Gorzów	3	9	0,3
Bydgoszcz	6	17	0,4
Katowice	9	20	0,5
Poznań	10	22	0,5
Rzeszów	6	13	0,5
Toruń	8	17	0,5
Olsztyn	6	12	0,5
Gdańsk	10	18	0,6
Kraków	20	33	0,6
Wrocław	12	19	0,6
Zielona Góra	6	9	0,7
Opole	6,5	8	0,7
Katowice i konurbacja	14	20	0,7
Gdańsk i konurbacja	13	18	0,7

Białystok	6	8	0,8
Kielce	6	8	0,8
Lublin	10	13	0,8
Warszawa	48	62	0,8
Bydgoszcz i Toruń	14	17	0,8
Gorzów i Zielona Góra	9	9	1
Łódź	7	7	1
Szczecin	5	7	1

Opracowanie własne na podstawie Biuletynu Informacji Publicznej (strony ministerstw oraz urzędów marszałkowskich).

obszarem funkcjonalnym) i w Toruniu mieści się odpowiednio 6 i 8 wojewódzkich instytucji kultury. W sąsiednim Włocławku – tylko jedna. Pobliski Grudziądz, ponadto Koszalin w zachodniopomorskim i Rybnik w śląskim to trzy ośrodki regionalne wyróżnione w KPZK, w których nie ma żadnej instytucji kultury szczebla co najmniej wojewódzkiego.

Najwyższa liczba wyróżnionych podmiotów kultury (62), a jednocześnie bardzo wysoki stopień skupienia ich w jednym ośrodku cechuje województwo mazowieckie. W Warszawie mieści się 48 ministerialnych i wojewódzkich instytucji kultury. W pozostałych ośrodkach regionalnych – Płocku i Radomiu (z obszarem funkcjonalnym) – odpowiednio 2 i 4. Radom okazuje się być największym samodzielnym ośrodkiem w kraju nieposiadającym filharmonii. Warto tutaj zauważyć, że w województwach kujawsko-pomorskim i lubuskim są po dwie wojewódzkie biblioteki publiczne. W znacznie większym województwie mazowieckim, podobnie jak na przykład w śląskim i wielkopolskim – tylko jedna, w mieście wojewódzkim.

W województwie śląskim 14 z 20 (0,7) instytucji kultury skupione jest w konurbacji śląsko-dąbrowskiej, z czego 9 w samych Katowicach. Omawiając sprawy kultury nie sposób pominąć faktu, iż województwo zwane śląskim jest silnie zróżnicowane kulturowo. Połowa jego terytorium to historyczna Małopolska. W tym świetle znamienne jest, iż w tej części województwa mieści się tylko jeden wojewódzki podmiot kultury – w Częstochowie; ponadto dwa w Bielsku-Białej, mieście leżącym na wspomnianej historycznej granicy. Nie ma ani jednej instytucji w Zagłębiu Dąbrowskim z trzecim co do wielkości miastem województwa – Sosnowcem.

Podobne zastrzeżenia co do kulturowej dominacji nie tylko ośrodka wojewódzkiego, ale też terytoriów o historyczno-kulturowej tożsamości zgodnej z nazwą województwa, nad obszarami należącymi do innych historycznych jednostek, można postawić w szczególności do województwa mazowieckiego. W południowo-wschodniej części województwa, należącej do Małopolski i Podlasia, znajduje się tylko 6 spośród 62 instytucji kultury.

Odmienne podejście do tej kwestii można zauważyć w województwie pomorskim. W Słupsku samorząd wojewódzki prowadzi Muzeum Pomorza Środkowego, a zatem regionu pozbawionego obecnie podmiotowości w podziale terytorialnym, którego większa część znajduje się w sąsiednim województwie zachodniopomorskim. Jednak i w tym województwie udział głównego ośrodka w ogólnej liczbie podmiotów kultury jest wysoki: 0,7 dla Trójmiasta (z obszarem funkcjonalnym), 0,6 dla samego Gdańska. Stosunkowo najmniej skoncentrowane instytucje kultury mamy w województwach podkarpackim, warmińsko-mazurskim i wielkopolskim. Nawet tam jednak w ośrodkach wojewódzkich znajduje się po połowie placówek.

3.8. Podsumowanie

Na poziomie kraju stopień koncentracji instytucji publicznych badano licząc iloraz koncentracji. Jest to miara odnosząca udział poszczególnych kategorii ośrodków w liczbie rozpatrywanych instytucji publicznych do ich udziału w liczbie ludności. Wartość 1 wskazuje, iż rozmieszczenie jednostek pomiędzy kategoriami jest proporcjonalne do liczby ludności. Iloraz liczono w dwóch ujęciach: wartością odniesienia był albo udział w liczbie ludności samych głównych ośrodków miejskich, albo udział w liczbie ludności kraju, przy czym wtedy wagą ośrodków była wielkość ich regionów.

Tab. 21. Ilorazy lokalizacji badanych rodzajów podmiotów dla poszczególnych kategorii głównych ośrodków miejskich w odniesieniu do liczby ludności tychże ośrodków.

Kategoria ośrodków	Centralne podmioty administracji	Spółki Skarbu Państwa (wartość)	Podmioty administracji o znaczeniu ponadwojewódzkim	Instytucje kultury	Instytuty naukowe	Uczelnie wyższe
Warszawa	6,0	5,3	0,6	3,0	3,8	1,1
Ośrodki metropolitalne pozostałe	0,2	0,2	1,4	0,9	0,8	1,3
Ośrodki wojewódzkie pozostałe	~0,0	0,3	1,2	0,8	0,3	1,1
Ośrodki regionalne pozostałe			0,2	0,1	~0,0	0,3

Opracowanie własne na podstawie Biuletynu Informacji Publicznej (strony ministerstw, urzędów marszałkowskich i odnośnych podmiotów) oraz strony Polskiej Akademii Nauk

Tab. 22. Ilorazy lokalizacji badanych rodzajów podmiotów dla poszczególnych kategorii głównych ośrodków miejskich w odniesieniu do liczby ludności kraju według liczby ludności regionów.

Kategoria ośrodków	Centralne podmioty administracji	Spółki Skarbu Państwa	Podmioty administracji o znaczeniu ponadwojewódzkim	Instytucje kultury	Instytuty naukowe	Uczelnie wyższe
Warszawa	10,7	9,2	1,0	5,4	6,7	1,9
Ośrodki metropolitalne pozostałe	0,2	0,3	1,8	1,1	1,0	1,6
Ośrodki wojewódzkie pozostałe	~0,0	0,2	0,7	0,4	0,2	0,6
Ośrodki regionalne pozostałe			0,1	~0,0	~0,0	0,2

Opracowanie własne na podstawie Biuletynu Informacji Publicznej (strony ministerstw, urzędów marszałkowskich i odnośnych podmiotów) oraz strony Polskiej Akademii Nauk

Na poziomie kraju uzyskane wyniki potwierdzają tezę o wysokim stopniu koncentracji instytucji publicznych przede wszystkim w Warszawie, w drugiej kolejności – w ośrodkach metropolitalnych.

Dla większości wyróżnionych rodzajów instytucji publicznych Warszawa notuje kilkukrotnie wyższy udział w całkowitej puli stosunku do udziału w liczbie ludności. Najwyższa koncentracja w Warszawie dotyczy centralnych podmiotów administracji publicznej, spółek Skarbu Państwa, dalej instytutów naukowych i instytucji kultury.

Z natury rzeczy niższy stopień koncentracji w Warszawie dotyczy ponadwojewódzkich oddziałów podmiotów centralnych oraz uczelni wyższych. Te z kolei wykazują nadkoncentrację w ośrodkach metropolitalnych. Ilorazy lokalizacji kształtują się tu na poziomie 1,3–1,8. Oznacza to, że poziom koncentracji tych rodzajów instytucji w pozostałych ośrodkach metropolitalnych jest znacznie niższy niźli wymienionych wyżej podmiotów centralnych w Warszawie.

Mniejsze ośrodki wojewódzkie na większości pozycji w zestawieniach są umiarkowanie niedowartościowane. Zdecydowanie najniższe ilorazy lokalizacji cechują ośrodki regionalne poza-wojewódzkie. Zwłaszcza ich udziały w puli centralnych organów administracji, instytucji kultury i instytutów naukowych są znikome. Także w liczbie uczelni wyższych i wartości spółek Skarbu Państwa poziom ich niedowartościowania jest kilkukrotny w stosunku do ich udziału w liczbie ludności.

Badanie na szczeblu województw wykazuje silną koncentrację instytucji publicznych wyższego rzędu w miastach wojewódzkich. Udział ośrodków wojewódzkich (wraz z miejskimi obszarami funkcjonalnymi) w liczbie podmiotów administracji publicznej sensu largo nie spada poniżej 90%. Miasta wojewódzkie skupiają też znaczną większość instytucji kultury: odpowiednie wskaźniki koncentracji kształtują się od 50% do 100%. Można powiedzieć, iż w skali poszczególnych województw miasta wojewódzkie powielają model dominacji Warszawy na poziomie kraju.

W przypadku mniejszych ośrodków wojewódzkich można to interpretować jako wyrównanie ich niedowartościowania w zakresie lokalizacji instytucji centralnych i ponadwojewódzkich. Natomiast fakt znacznej nadkoncentracji instytucji wojewódzkich w ośrodkach metropolitalnych, obok stwierdzonej wyżej umiarkowanej nadkoncentracji instytucji na poziomie krajowym, prowadzi do wniosku o znacznym przewartościowaniu ich znaczenia w dziedzinie funkcji publicznych w stosunku do udziału w liczbie ludności.

Powyższe badanie zdaje się potwierdzać tezę o związku między wyposażeniem ośrodka w instytucje publiczne a wielością i jakością funkcji pełnionych w sferach społecznej i gospodarczej. Przywołane wyżej wybrane miary znaczenia funkcjonalnego ośrodków miejskich wykazują istnienie progów pomiędzy: Warszawą a pozostałymi ośrodkami metropolitalnymi; ośrodkami metropolitalnymi a pozostałymi ośrodkami wojewódzkimi; ośrodkami wojewódzkimi a pozostałymi ośrodkami regionalnymi. Jednocześnie bardzo wyraźnym i raczej nasilającym się zjawiskiem jest skupianie się ludności, w tym zwłaszcza kreatywnej warstwy społecznej, w ośrodkach metropolitalnych.

Siatka głównych ośrodków miejskich – biorąc pod uwagę faktyczne znaczenie poszczególnych ośrodków – jest zatem zachwiana na niekorzyść ośrodków poza-metropolitalnych, w tym również mniejszych miast wojewódzkich. Tymczasem to właśnie te ośrodki stanowią potencjalne bieguny wzrostu w regionach dotychczas słabiej włączonych w krajowy nurt zjawisk rozwojowych. Jedną z barier rozwoju ośrodków regionalnych jest niedostatek – ilościowy i jakościowy – funkcji wyższego rzędu, związany w szczególności z niskim wyposażeniem w stosowne instytucje publiczne.

3.9. Zalecenia

„Rozwój miast w okresie powojennym następował przede wszystkim w związku z pełnieniem przez nie funkcji administracyjnych" – stwierdza Państwowa Rada Gospodarki Przestrzennej (Ostaszewska 1994). Przytoczone wyżej badania pokazują, iż w Polsce całościowo rozpatrywana

ranga miasta jest związana z jego statusem w hierarchii administracyjnej. Status administracyjny przekłada się na ustalenia w dokumentach planistycznych, a następnie na możliwość kształtowania infrastruktury społecznej potrzebnej do rozwoju ośrodka. Niedawny przykład: ustalenia nowej Umowy Partnerstwa, gdzie przywilej finansowania w ramach mechanizmu Zintegrowanych Inwestycji Terytorialnych otrzymały tylko miasta wojewódzkie (Zaborowski 2013b).

Ośrodki administracji są zatem jednocześnie centrami publicznej infrastruktury usługowej. Za tym z kolei idą decyzje podmiotów prywatnych, które często dostosowują swoją strukturę do podziału terytorialnego państwa. W szczególności obserwuje się tendencję lokalizacji głównych siedzib podmiotów w ośrodkach władzy. Nie jest tajemnicą, iż celem jest lepszy kontakt osób zarządzających ze sfer prywatnej i publicznej, co może owocować korzyściami dla podmiotów gospodarczych. W kwestii struktury przestrzennej podmiotów prywatnych obserwuje się skłonność do nawiązania do podziału terytorialnego państwa, co jest rozwiązaniem narzucającym się przez swoją prostotę. Idzie za tym lokalizacja nadrzędnych placówek w ośrodkach administracji publicznej.

Skutkiem tego są narastające dysproporcje w zakresie funkcji centralnych pełnionych przez ośrodki. Co więcej, wysoka funkcjonalna pozycja ośrodka często staje się wtórną przesłanką do przyznania mu kolejnych funkcji publicznych. Z punktu widzenia racjonalności planowania przestrzennego należy to zakwalifikować jako mylenie skutku z przyczyną – rodzaj samospełniającej się prognozy. Tendencja ta jest zauważalna w polskich dokumentach planistycznych, gdzie diagnoza bywa wprost przepisywana jako część kierunkowa. Nic dziwnego zatem, że pożądane zmiany w strukturze przestrzennej kraju czy województw nie zachodzą. Tymczasem podjęcie danych funkcji przez ośrodek powinno być właśnie skutkiem ustalenia planistycznego i idących za nim odpowiednich działań administracji publicznej w sferze materialnej.

Każdy ośrodek, jeśli mówimy o jego rozwoju, a przynajmniej stabilnym funkcjonowaniu, musi pełnić określony zestaw funkcji. Mieszczą się w tym funkcje takie same, jak pełnione przez sąsiednie ośrodki. Ponadto ośrodek potrzebuje pewnych funkcji, których nie ma w innych ośrodkach, tak by mógł z nimi współzawodniczyć posiadając pewną przewagę konkurencyjną. Zakres funkcji danego ośrodka powinien być stosowny do jego potencjału. Pierwotnym wyznacznikiem potencjału danego ośrodka będzie liczba ludności – w samym ośrodku oraz w jego zapleczu, dla którego ten ośrodek jest lepiej dostępny niż sąsiednie ośrodki tej samej bądź wyższej klasy.

W praktyce możliwości kształtowania funkcji ośrodków są zależne od wpływu, jaki władze publiczne mają na lokalizację określonych rodzajów dóbr. Wpływ ten jest niewielki w stosunku do podmiotów prywatnych. Stosowane zachęty i ograniczenia inwestycyjne są tylko jednym z wielu, i bodaj nie najważniejszym z czynników branych pod uwagę przez inwestorów prywatnych. Zakres, na który realnie wpływają władze państwowe i samorządowe, to sfera instytucji publicznych. Rzecz dotyczy nie tylko organów administracji, ale też wszelkich podmiotów świadczących usługi publiczne. Największe znaczenie mają tutaj wszelkie instytucje kształtujące kreatywną warstwę społeczną, zwłaszcza placówki nauki, oświaty i kultury. Lokalizacja instytucji publicznych jest zatem jednym z kluczowych narzędzi polityki przestrzennej.

Przeprowadzona wyżej analiza rozmieszczenia jednostek publicznych w kraju i w województwach, ponadto przegląd zjawisk społeczno-gospodarczych zachodzących w przestrzeni kraju wskazują, iż celowym kierunkiem polityki przestrzennej jest dekoncentracja instytucji publicznych. Cel dekoncentracji można zdefiniować następująco:

wzmocnienie biegunów rozwoju endogenicznego w regionach o dysfunkcjach rozwojowych, poprzez wprowadzenie instytucji publicznych przyciągających kreatywną warstwę społeczną.

Forum publiczne pełne jest nieporozumień i sporów związanych nie z merytoryczną różnicą zdań oponentów, lecz z faktem, iż któraś ze stron podejmuje decyzje w sposób uznaniowy, pozbawiony obiektywnego uzasadnienia. Takie uzasadnienie być może nawet istnieje, ale organy o sprawie rozstrzygające nie uznają za stosowne publicznie go przedstawić albo nawet sporządzić go na własny użytek. Argumenty merytoryczne znajdowane bywają *ad hoc*, czy to do obrony, czy do podważenia decyzji uprzednio subiektywnie podjętej albo też subiektywnie odrzucanej. Ten rodzaj publicznej dyskusji rzadko prowadzi do porozumienia, a tym mniej do rozstrzygnięć dających trwałe uznanie społeczne.

Tymczasem dyskusja powinna dotyczyć ogólnych zasad podejmowanych działań, a nie pojedynczych przypadków – instytucji czy ośrodków, których działania te miałyby dotyczyć. Założenia i zasady – całościowa koncepcja polityki dekoncentracji powinna zostać przygotowana przez możliwie neutralny politycznie zespół niezależnych ekspertów. Opracowanie powinno mieć charakter naukowo-aplikacyjny. W koncepcji należy dążyć do obiektywizacji procedury. W zakresie wyboru jednostek dekoncentrowanych, kierunków (ośrodków) i harmonogramu dekoncentracji należy narzucić wykorzystanie wymiernych wskaźników. Powinny także zostać określone cele działań w postaci pożądanych wartości powyższych wskaźników. Dalej powinna zostać opracowana procedura działań na podstawie powyższych ustaleń.

Należy oczekiwać, iż na poziomie rządowym powstanie koncepcja dekoncentracji jednostek publicznych szczebla centralnego. Stanowiłaby ona wzór dla podobnych koncepcji dla poszczególnych województw.

Obiektywizacji procedury i zmniejszeniu pola do politycznych rozgrywek „o instytucje" służyć powinno silne umocowanie prawne. Proponuje się wprowadzenie ustawy o dekoncentracji. Jej projekt powinien być częścią opracowania określonego wyżej. W drodze ustawy należy narzucić analogiczne działania na poziomie województw. Ustawa powinna określać tryb koordynacji działań przy dekoncentracji jednostek rządowych i samorządowych oraz narzucać uwzględnianie zasad polityki lokalizacyjnej wszystkim podmiotom publicznym, które decyzje w tym zakresie podejmują. Jest to warunek konieczny, zważywszy na „niespójność sektorową" polskiej sfery publicznej.

Celem dekoncentracji powinno być wzmocnienie ośrodków, których konkurencyjność albo obecne znaczenie funkcjonalne – w stosunku do ich znaczenia w sieci osadniczej – są zaniżone. Zgodnie z zasadą obiektywizacji procedur szczegółowy wybór ośrodków powinien nastąpić dopiero po prawnym umocowaniu koncepcji, a tym samym obiektywnych kryteriów wyboru. W tym miejscu można natomiast zwrócić uwagę na kategorie ośrodków, które wyjątkowo dobrze wpisują się w powyższe założenie.

W szczególności wydaje się tutaj celowe podniesienie konkurencyjności ośrodków regionalnych względem ośrodków metropolitalnych. KPZK zaleca wprowadzanie do nich tzw. funkcji metropolitalnych. Zapis ten nie musi oznaczać dążenia do osiągnięcia formalnego statusu ośrodków metropolitalnych, ale ukształtowanie możliwie wielu takich funkcji, tak by ograniczyć zjawisko masowego odpływu kapitału ludzkiego do ośrodków metropolitalnych. W tym kontekście można wyróżnić dwa rodzaje instytucji, co do których ogólne zasady dekoncentracji będą odmienne:

- podmioty administracji *sensu stricto*, które nie świadczą powszechnych usług publicznych,
- podmioty usług publicznych, np. kulturalne, edukacyjne, zdrowotne.

Z drugiej strony można sformułować dwa zasadnicze cele dekoncentracji:

- zwiększenie dostępności usług publicznych,
- pobudzenie rozwoju endogenicznego – równoważenie rozwoju.

Można przyjmować, iż efekt pobudzenia rozwoju – mniejszy bądź większy – osiąga się dekoncentrując oba rodzaje instytucji. Natomiast zwiększenie dostępności usług uzyskuje się naturalnie tylko poprzez relokację instytucji usługowych. Jednocześnie z przeniesieniem instytucji usługowej wiąże się zmniejszenie dostępności danego rodzaju usługi w ośrodku dekoncentrowanym. Tego rodzaju skutku ubocznego nie ma natomiast dekoncentracja „urzędu".

Wracając do zagadnienia ośrodków: wzmocnienie ośrodków regionalnych nie powinno być postrzegane jako przyczynek do zmniejszenia rangi ośrodków metropolitalnych, w szczególności w zakresie dostępnego tam wachlarza usług publicznych. Działania mogą natomiast dotyczyć jednostek powielających pewien rodzaj usług w danym ośrodku. Opiera się to na założeniu, iż większy bodziec rozwojowy wywołujemy wprowadzając nową funkcję w ośrodku dotychczas jej pozbawionym, niźli dublując ją w dotychczasowej lokalizacji.

Przyjmujemy tutaj, iż każdy ośrodek regionalny powinien pełnić możliwie dużo funkcji usługowych wyższego rzędu. Należy zatem dążyć do tego, by regiony ośrodków regionalnych były obsługiwane przez te ośrodki, a nie bardziej odległe ośrodki metropolitalne. Jedynym ograniczeniem zakresu dostępnych usług publicznych w ośrodku będzie tutaj wielkość regionu przezeń obsługiwanego. Odpowiada to pojęciu dolnej granicy zasięgu dobra centralnego według Christallera (Nowosielska 1992). W kontekście wielkości obsługiwanych regionów jako granicy opłacalności dekoncentracji specjalistycznych usług wyższego rzędu można tutaj zaproponować model łączenia w zespoły sąsiednich ośrodków regionalnych o mniejszych zapleczach (ryc. 1). Tworząc w ten sposób większe „regiony obsługi" możemy wprowadzać nowe składniki infrastruktury publicznej. W ten sposób pary komplementarnych ośrodków regionalnych stają się bardziej konkurencyjne w stosunku do okolicznych ośrodków metropolitalnych (por. Zaborowski 2014).

Omawiane ograniczenia ekonomiczne nie dotyczą instytucji w rodzaju „urzędów". Co do zasady mogą być one swobodnie rozmieszczone w przestrzeni kraju, niezależnie od wielkości ośrodka i jego regionu.

W świetle powyższych czynników postuluje się następujące zasadnicze kierunki dekoncentracji:

- centralne jednostki administracji publicznej: z Warszawy – do ośrodków regionalnych nie-wojewódzkich,
- ponadregionalne jednostki administracji publicznej: z ośrodków metropolitalnych, w tym Warszawy – do ośrodków regionalnych, w tym wojewódzkich,
- jednostki usług publicznych wyższego rzędu: z ośrodków metropolitalnych, w tym Warszawy – do ośrodków regionalnych, w tym wojewódzkich,
- wojewódzkie jednostki administracji publicznej: z ośrodków wojewódzkich – do ośrodków regionalnych nie-wojewódzkich i ośrodków subregionalnych.

Czytając powyższe zalecenia należy zważyć, iż podane wyżej kategorie ośrodków są wewnętrznie zróżnicowane i niekoniecznie powinny być traktowane jednolicie. W szczególności proponowane wskaźniki, o czym za chwilę, powinny dawać możliwości porównania ośrodków również pomiędzy powyższymi kategoriami. To z kolei umożliwia bardziej elastyczne (ale nie: uznaniowe) stosowanie narzędzia dekoncentracji. Powyższy wykaz nie jest też sugestią, jakoby w wymienionych kierunkach należało zdekoncentrować wszystkie podmioty. Warto też zwrócić uwagę, iż powyższa propozycja nie obejmuje wszystkich możliwych kierunków dekoncentracji. Kierunki niewymienione są jednak pominięte celowo. Oznacza to, iż proponuje się nie stosować innych kierunków dekoncentracji. Na przykład – wobec stosunkowo niewielkiego udziału jednostek centralnych w ośrodkach metropolitalnych – co do zasady proponuje się zachować w tym względzie stan obecny.

Zamysłem takiej koncepcji jest uniknięcie „wymiany" instytucji w danym ośrodku w drodze działań dekoncentracji na różnych szczeblach. Na przykład mało efektywna by-

łaby dekoncentracja na poziomie ośrodków metropolitalnych, jeśli na miejsce wyprowadzonych stamtąd oddziałów organów centralnych przenoszone byłyby z Warszawy centrale tychże organów. Działanie takie zwiększałoby wprawdzie konkurencyjność ośrodków metropolitalnych względem Warszawy, nie podnosiłoby jednak konkurencyjności ośrodków regionalnych względem metropolitalnych. Co więcej generowałoby zbędne koszty związane z dwiema czynnościami przeniesienia jednej instytucji w miejsce drugiej. Alternatywnym rozwiązaniem o wyższej skuteczności jest relokacja jednostki centralnej do ośrodka regionalnego.

Podstawą do ustalenia harmonogramu dekoncentracji – w zakresie wyboru podmiotów przewidzianych do przeniesienia oraz ośrodków, do których będą przenoszone podmioty – powinno nastąpić w drodze rozpoznania podatności podmiotów na relokację oraz potrzeb rozwojowych ośrodków. Konfrontacja powstałych w ten sposób dwóch zestawień będzie prowadzić do wzajemnego przyporządkowania podmiotów i ośrodków.

Celem zastosowania wskaźników jest możliwie zobiektywizowane porównanie możliwości, potrzeb i barier rozwojowych rozpatrywanych ośrodków i regionów. Wobec określonego rozróżnienia instytucji podlegających dekoncentracji na podmioty administracji publicznej i podmioty usług publicznych zaleca się oddzielnie opracować trzy rodzaje wskaźników.

1. Wskaźniki ogólne sytuacji społeczno-gospodarczej ośrodka i regionu,
2. wskaźniki nasycenia ośrodka instytucjami publicznymi szczebla ponadlokalnego,
3. wskaźniki wyposażenia ośrodka w usługi publiczne wyższego rzędu.

Ośrodek powinien być rozpatrywany jako miejski obszar funkcjonalny w rozumieniu określonym wyżej. Region to obszar, dla którego dany ośrodek jest lepiej dostępny (bliższy) niż ośrodki sąsiednie tej samej bądź wyższej kategorii. Wskaźniki grupy 1 powinny być rozpatrywane w ujęciach dla ośrodka i dla regionu (łącznie z samym ośrodkiem); sytuacja regionu jest bowiem zależna od sytuacji ośrodka, a ewentualne interwencje w ośrodku mają służyć pobudzeniu całego regionu. Dwie pozostałe grupy wskaźników dotyczą samego ośrodka zgodnie z założeniem, że infrastruktura wyższego rzędu skupia się w samym ośrodku. Poszczególne miary powinny być ważone liczbą ludności ośrodka i regionu.

Ad. 1. Wskaźniki ogólne służą wszechstronnemu rozpoznaniu sytuacji społeczno-gospodarczej ośrodka i regionu. Nie będą tutaj szerzej omawiane, gdyż zakłada się wykorzystanie danych statystycznych powszechnie dostępnych, jak na przykład PKB i wysokość nakładów inwestycyjnych na mieszkańca. Spośród wskaźników mniej typowych zaleca się uwzględnienie miar miejscowego kapitału ludzkiego, jak udział osób z wyższym wykształceniem, w tym w dziedzinach szczególnie znaczących dla kreatywnej warstwy społecznej. Ponadto proponuje się sięgnąć do wyników szerzej zakrojonych badań socjologicznych porównujących wizerunek poszczególnych ośrodków w skali kraju.

Ad. 2. Badanie nasycenia ośrodka instytucjami administracji publicznej powinno być punktem wyjścia do decyzji o zmianie lokalizacji podmiotów. Rozpoznanie dotyczy podmiotów administracji publicznej *sensu largo* poziomu krajowego i wojewódzkiego. Jednostki niższego rzędu z założenia znajdują się we wszystkich miastach powiatowych, a zatem tym bardziej w ośrodkach regionalnych, przez co badanie ich rozmieszczenia nie wnosiłoby wiele do niniejszych celów. Przykładowe miary to: liczba zatrudnionych w uwzględnianych jednostkach administracji publicznej, wielkość wydatków na utrzymanie jednostek, liczba załatwianych spraw, liczba obsługiwanych petentów (miary wpływu).

Ad. 3. Zagadnienie rozmieszczenia jednostek usług publicznych jest tu traktowane odrębnie od sfery administracji publicznej *sensu stricto*, ma bowiem bezpośrednie przełożenie na jakość życia i możliwości rozwojowe ludności. W tym drugim względzie ma też wpływ na tworzenie kreatywnej warstwy społecznej w regionach, a tym samym na ogólny potencjał rozwojowy.

Zatem należy tu uwzględnić w szczególności publiczne uczelnie wyższe, instytuty naukowe, centralne i wojewódzkie podmioty kultury oraz szpitale specjalistyczne. Możliwe wskaźniki to na przykład liczba samodzielnych pracowników naukowych, liczba studentów – ogółem i w podziale na podstawowe grupy kierunków; dla działu służby zdrowia: liczba lekarzy i łóżek szpitalnych, dostępne kierunki leczenia.

Szczegółowy dobór wskaźników, sprawa znalezienia stosownej wagi pomiędzy grupami wskaźników jest otwarta; powinna zostać rozstrzygnięta na etapie tworzenia koncepcji polityki dekoncentracji.

4. Poziom miejskiego obszaru funkcjonalnego

4.1. Uwarunkowania prawno-planistyczne

W *Koncepcji przestrzennego zagospodarowania kraju* zwraca się uwagę na specyficzne zjawiska przestrzenne zachodzące w obszarach przyległych do większych ośrodków miejskich. „Obserwuje się zwiększanie bezpośredniego oddziaływania miasta na tereny przyległe, definiowane jako miejski obszar funkcjonalny" (s. 24). Towarzyszy temu zjawisko określane mianem suburbanizacji, która „przejawia się odpływem ludności miejskiej z dzielnic centralnych oraz wielkich osiedli do stref zewnętrznych głównych ośrodków miejskich, przyczyniając się do zmiany charakteru funkcjonalnego obszarów wiejskich w otoczeniu dużych miast, w odległości około 20–30 km od ich granic administracyjnych" (s. 75). Proces ten oceniany jest negatywnie: „Ze względu na brak dostatecznie rozwiniętego transportu publicznego mieszkańcy strefy podmiejskiej uzależnieni są od transportu indywidualnego, co przyczynia się do niewydolności układów transportowych i powstania kongestii, a także obniżenia sprawności całego układu danego ośrodka miejskiego" (s. 76).

Z drugiej strony wobec ograniczonych zasobów inwestycyjnych, wobec rozpraszania ich na obszary wiejskie dochodzi do negatywnych zjawisk w miastach: „Do obszarów narażonych na tego typu procesy degradacji społeczno-gospodarczej i przestrzennej zaliczyć można przede wszystkim stare dzielnice śródmiejskie, osiedla w zabudowie blokowej oraz obszary poprzemysłowe, powojskowe i pokolejowe zlokalizowane na obszarach zurbanizowanych. Największa koncentracja tego typu problemów obejmujących nawet całe miasta czy poszczególne ich dzielnice i tereny wykorzystywane gospodarczo położone za ich granicami administracyjnymi występuje na obszarze Aglomeracji Górnośląskiej, aglomeracji rybnickiej i na obszarach (takich jak Wałbrzych), związanych z gwałtownym ograniczeniem bądź zaprzestaniem wydobycia kopalin, również w miastach, w których nastąpił upadek pewnych gałęzi przemysłu (takich np. jak Radom, Łódź, Szczecin). Pojedyncze zdegradowane dzielnice występują we wszystkich większych ośrodkach miejskich" (s. 85).

Stąd też wśród zasad polityki przestrzennego zagospodarowania kraju wymieniona jest:

„zasada preferencji regeneracji (odnowy) nad zajmowaniem nowych obszarów pod zabudowę – oznacza intensyfikację procesów urbanizacyjnych na obszarach już zagospodarowanych, tak aby minimalizować ekspansję zabudowy na nowe tereny. W praktyce zasada ta przeciwdziała rozpraszaniu zadań inwestycyjnych, przyczynia się do efektywnego wykorzystania przestrzeni zurbanizowanej, chroniąc jednocześnie przestrzeń wewnątrz miast przed dewastowaniem" (s. 67).

Uszczegółowieniem ustaleń KPZK jest Krajowa Polityka Miejska, obecnie procedowana na etapie projektu. Jako adresatów tego dokumentu wskazuje się „wszelkie organy administracji rządowej zespolonej i niezespolonej oraz urzędy je obsługujące, a także pozostałe instytucje i podmioty pozostające w relacji zależności w stosunku do administracji rządowej. W konsekwencji te

instytucje oraz ich przedstawiciele reprezentujący Skarb Państwa w organach spółek, fundacji i innych podmiotów powinni podejmować, w ramach ich kompetencji i uwarunkowań wynikających z przepisów prawa, działania, aby zapewnić w maksymalnym stopniu zgodność aktywności tych podmiotów z kierunkami działań wyznaczonych w Krajowej Polityce Miejskiej" (s. 6).

Potwierdzając ocenę sytuacji z KPZK, dokument formułuje następującą wizję: „Polskie miasta są spójne społecznie, ekonomicznie i przestrzennie, również dzięki wysiłkom dotyczącym rewitalizacji najbardziej zdegradowanych ich części, i obsługiwane są przez efektywny transport publiczny. Są otwarte i dostępne, rozwijają się w sposób zrównoważony w kierunku miast zwartych ale jednocześnie niepozbawionych dobrze zorganizowanych przestrzeni publicznych i terenów zieleni" (s. 14).

W rozszerzeniu celu znajduje się pięć punktów, z których dwa powinny mieć przełożenie na lokalizację instytucji publicznych:

3. „Odbudowa zdolności do rozwoju poprzez rewitalizację zdegradowanych społecznie, ekonomicznie i fizycznie obszarów miejskich.
4 Wspieranie zrównoważonego rozwoju ośrodków miejskich, w tym przeciwdziałanie negatywnym zjawiskom niekontrolowanej suburbanizacji."

Uściśla się przy tym, iż: „Celem polityki miejskiej jest dążenie do realizacji koncepcji miasta zwartego, która jest odpowiedzią na jedno z najważniejszych wyzwań stojących przed wieloma miastami, które stanowi żywiołowy, chaotyczny rozwój rozproszonej zabudowy" (s. 20).

Co za tym idzie, polityka miejska powinna być „oparta o zasadę miasta zwartego oraz preferencji inwestowania na obszarach uprzednio zagospodarowanych („brownfields") nastawiona powinna być na skupienie inwestycji w wyznaczonych planistycznie strefach dobrze dostępnych komunikacyjnie" (s. 27).

„W celu ograniczenia procesów suburbanizacji niezwykle przydatne są działania miast w zakresie realizacji skutecznych programów przyciągających mieszkańców z powrotem do centrów miast" (s. 28).

Podkreśla się odpowiedzialność instytucji publicznych w tym względzie: „Wystrzeganie się działań, które bezpośrednio lub pośrednio prowadzić będą do żywiołowej suburbanizacji, powinno być obowiązkiem wszystkich instytucji publicznych" (s. 28). Tutaj w szczególności: „Instytucje rządowe, występując w roli inwestora budynków lub zbywcy nieruchomości na terenie miast i ich obszarów funkcjonalnych, nie mogą – poprzez swe działania i rozstrzygnięcia – wpisywać się w schemat pogłębiania procesu rozwoju bezplanowej zabudowy rozproszonej i żywiołowej suburbanizacji" (s. 29). Natomiast właściwi ministrowie powinni „dokonać przeglądu działań prowadzonych przez poszczególne resorty oraz podległe im instytucje, a także obowiązujących uregulowań prawnych, które bezpośrednio lub pośrednio wzmacniają proces żywiołowego rozlewania się zabudowy na terenie miast i ich obszarów funkcjonalnych" (s. 29).

Podkreśla się wagę wprowadzania obiektów centrotwórczych: „W kształtowaniu przestrzeni, władze miejskie powinny propagować lub inicjować projekty zakładające mieszane użytkowanie terenu (ang. mixed-use), bo wielofunkcyjne przestrzenie i obszary sprzyjają trwałemu i zrównoważonemu użytkowaniu terenu oraz podnoszą jego atrakcyjność. (…) Szczególną uwagę poświęcić należy zasadom kształtowania przestrzeni w obszarach śródmiejskich. Są one kluczowymi elementami miasta wpływającymi zasadniczo na poczucie ładu przestrzennego i atrakcyjności miasta. Aktywność władz miejskich powinna koncentrować się na lokalizowaniu w tym obszarze takich projektów, które będą potęgować integrację i aktywność mieszkańców oraz wpływać pozytywnie na wizerunek miasta. Nacisk powinien być więc położony na skupianie w tej strefie różnych obiektów o charakterze centrotwórczym oraz kreowanie atrakcyjnego systemu ogólnodostępnej miejskiej przestrzeni publicznej i zieleni" (s. 31).

Większe inwestycje powinny być przyczynkiem do odnowy urbanistycznej w danej części miasta: „Strategiczne i duże przedsięwzięcia urbanistyczne powinny być planowane w powiązaniu z istniejącą strukturą funkcjonalno-przestrzenną miasta, zwłaszcza, że dają one impuls do rozwoju danego obszaru miejskiego. Dlatego projekty powinny wyznaczać nową jakość oraz stanowić elementy realizacji długotrwałej i spójnej wizji rozwoju miasta" (s. 33).

Odpowiedzialność w tym względzie spoczywa także na instytucjach centralnych: „W szczególności instytucje rządowe powinny w swych działaniach inwestycyjnych uwzględniać dążenie do wspierania dośrodkowego rozwoju miast (koncepcji „miasta zwartego") oraz dbać o to, aby realizowane miastotwórcze projekty inwestycyjne prezentowały najwyższą jakość i nie przyczyniały się do uzależnienia przyszłych użytkowników od indywidualnego transportu samochodowego" (s. 34).

Jako jeden z elementów polityki wymienia się lokalizację instytucji publicznych, zwracając uwagę na szerokie korzyści uboczne: „Planowane działania rewitalizacyjne powinny zawierać również analizę lokowania na obszarach rewitalizacji instytucji publicznych i innych obiektów użyteczności publicznej w odnawianych budynkach. Wzmacnia to szanse poprawy sytuacji społecznej, a dodatkowo może stanowić impuls czy przykład dla inwestorów prywatnych do lokowania własnej działalności na obszarach rewitalizacji" (s. 78).

Podsumowując: projekt Krajowej Polityki Miejskiej zawiera bardzo trafne zapisy zarówno w zakresie diagnozy sytuacji, jak i co do zalecanych działań. Nawiązuje w tym względzie do najlepszych praktyk europejskich i światowych (por. m.in. Rogers 1999, Chmielewski 2001, Blotevogel 2002, Day 2003, Ellin 2006, Zaborowski T. 2012, 2014). Powyższe wyimki zawierają stosowne wskazania do celów i właściwego sposobu lokalizacji instytucji publicznych wyższego rzędu w mieście, jak również pożądanych działań temu towarzyszących. W związku z tym w zaleceniach autorskich nie pozostaje nic innego, jak potwierdzić zasadność zarysowanego kierunku.

4.2. Zalecenia

Zgodnie z rozróżnieniem polityk regionalnej i miejskiej na poziomie miejskim nie prowadzimy polityki spójności. Miejski obszar funkcjonalny – jako obszar swobodnych codziennych kontaktów – korzysta całościowo ze zjawisk rozwojowych, niezależnie od ich szczegółowej lokalizacji. Nie zmienia to faktu, że ta szczegółowa lokalizacja pozostaje bardzo ważnym elementem polityki przestrzennej.

Instytucje publiczne wyższego rzędu, których lokalizację tu rozważamy, to cenne obiekty centrotwórcze. Ich umiejscowienie w ośrodkach, poza omawianymi powyżej korzyściami o znaczeniu regionalnym, dają możliwość kształtowania śródmieść jako obszarów pożądanej koncentracji funkcji centralnych.

Wpływ instytucji publicznej na ośrodek i dane miejsce w obrębie ośrodka możemy podzielić na funkcjonalny i wizerunkowy.

Funkcjonalny wpływ to przede wszystkim możliwość korzystania z instytucji zależnie od pełnionej przez nią funkcji. Największe znaczenie w tym przypadku mają wszelkie instytucje świadczące publiczne usługi: edukacyjne, kulturalne, lecznicze. Jest to oczywista korzyść z punktu widzenia osób korzystających. Nie stanowi jednak dodanej korzyści w aspekcie przestrzeni miasta.

Natomiast niezależnie od szczegółowej funkcji każda instytucja w jakiejś mierze wpływa na przestrzeń od strony społecznej. Wielkość tego wpływu zależna jest z jednej strony od charakteru instytucji, z drugiej – od jej szczegółowej lokalizacji. Co do pierwszego: każdy obiekt wpływa na ożywienie przestrzeni publicznej dzięki obecności w niej osób bezpośrednio zeń korzystających. W każdym przypadku będą to pracownicy instytucji. Największy

efekt ożywienia dają natomiast instytucje przyciągające interesantów z zewnątrz. Zaliczymy tu nie tylko petentów urzędu, ale też osoby korzystające z publicznych dóbr kultury czy nauki. Z drugiej strony ów efekt społeczny ożywienia przestrzeni w przemożny sposób zależy od szczegółowej lokalizacji obiektu oraz zagospodarowania przestrzeni w jego otoczeniu, w tym od rozwiązań transportowych. Najlepsze wyniki da w tym przypadku umiejscowienie obiektu pośród atrakcyjnej przestrzeni ruchu pieszego, wyposażonej w liczne punkty usługowe i handlowe, przy dobrej dostępności transportem publicznym i ograniczeniach ruchu pojazdów silnikowych. Alternatywna zła praktyka polega na lokalizacji obiektu poza obszarem intensywnego zagospodarowania miejskiego. Takie umiejscowienie zachęca do korzystania z samochodu osobowego. W tym przypadku wpływ instytucji na ożywienie przestrzeni miejskiej jest znikomy. Oczywiście dogodna lokalizacja centralna przekłada się także na liczbę osób skłonnych do korzystania z obiektu, co znów wtórnie przyczynia się do ożywienia przestrzeni.

Ponadto instytucje publiczne wyższego rzędu, stanowiące obiekty o charakterze prestiżowym, podnoszą wizerunek całego ośrodka oraz miejsca szczegółowej lokalizacji. Te dwie skale przestrzenne można rozpatrywać oddzielnie. Wpływ na wizerunek szczegółowego miejsca ograniczony jest do bliższej okolicy obiektu. Jej rozległość będzie zależna od postrzegania przestrzeni miasta i będzie się różnić zależnie od grupy społecznej, jak i pojedynczych osób. Nie będzie jednak przekraczać zasięgu jednostki przestrzennej postrzeganej jako część, dzielnica miasta. W tym znaczeniu lokalizacja obiektu jest przyczynkiem do odnowy urbanistycznej danego obszaru.

Również w przypadku wpływu na wizerunek całego ośrodka miejskiego szczegółowa lokalizacja obiektu nie pozostaje bez znaczenia. Lokalizacja centralna przekłada się na wyższą rozpoznawalność instytucji wśród osób, które bezpośrednio z niej nie korzystają. Te osoby wszakże także są adresatami korzyści podniesienia wizerunku miasta. Ponadto prestiżowa lokalizacja w odbiorze społecznym dodatkowo podnosi rangę instytucji. Mamy tu do czynienia z efektem synergii: wzajemnego podnoszenia wizerunku i miejsca, i obiektu.

Wobec powyższego szczegółowa lokalizacja instytucji wyższego rzędu w skali miejskiego obszaru funkcjonalnego powinna zostać wyważona w oparciu o dwie podstawowe przesłanki:

− dostępność komunikacyjna,

− odnowa urbanistyczna / funkcja centrotwórcza

Pierwsza przesłanka będzie ważniejsza dla instytucji o charakterze usług publicznych, względnie urzędów posiadających dużą liczbę petentów, które to z przyczyn funkcjonalnych powinny być możliwie najlepiej dostępne. Natomiast w przypadku pozostałych podmiotów można położyć większy nacisk na cel odnowy urbanistycznej. Optymalnym rozwiązaniem jest oczywiście maksymalizacja korzyści w zakresie obu celów.

Obie przesłanki przydają priorytet obszarom śródmiejskim, z natury rzeczy położonym blisko centralnego węzła transportu publicznego, w szczególności historycznym dzielnicom wymagającym rewitalizacji ze względów społecznych bądź technicznych. Preferowane mogą być także obszary poprzemysłowe o położeniu śródmiejskim bądź bliskim śródmieścia. W szczególności uprzywilejowane powinny być wszelkie obszary o wyróżniających się wartościach przestrzennych czy też zabytkowych, dla których jednak nie przewiduje się alternatywnych sposobów rewitalizacji, względnie dla których przewidziane środki rewitalizacji uznane zostają za niewystarczające.

Priorytetem każdego przedsięwzięcia relokacji instytucji publicznej powinno być osiągnięcie możliwie najszerszego zakresu korzyści ubocznych.

Przede wszystkim wskazane jest wykorzystanie wprowadzenia nowej instytucji publicznej jako przyczynku do całościowej rewitalizacji obszaru lokalizacji. Zawsze powinno się to wiązać z tworzeniem przestrzeni publicznych zachęcających pracowników i interesantów,

a ponadto inne osoby do spędzania czasu na ulicach i placach. W zależności od warunków miejscowych można podjąć przy tym próbę wykreowania przestrzeni o charakterze nowego lokalnego centrum. W każdym przypadku należy przewidywać program usług towarzyszących instytucji. Z większych obiektów kubaturowych wskazane jest wprowadzenie budynków mieszkalnych z myślą o kadrze placówki. Zarówno w przypadku migracji pracowników dotychczasowych z ośrodka dekoncentrowanego, jak i w sytuacji naboru nowej kadry, można liczyć się z takim zapotrzebowaniem. Zamieszkanie kwalifikowanej kadry w obszarze odnowy urbanistycznej jest wysoce pożądane w ramach rewitalizacji społecznej. Obiekty mieszkalne dla kadry należy lokalizować w odległości dogodnego dojścia pieszego od budynku instytucji, jednakże nie w bezpośredniej bliskości. Celem jest zarówno zapewnienie komfortu zamieszkania w bliskości, ale jednak „poza zakładem pracy", jak i walor ożywienia większej przestrzeni dzięki codziennej obecności przechodniów.

Każde tego rodzaju przedsięwzięcie odnowy urbanistycznej powinno stanowić jednocześnie osnowę medialnej kampanii wizerunkowej kierowanej dwutorowo: do mieszkańców ośrodka oraz w skali kraju. W pierwszym przypadku miałoby to służyć podniesieniu wizerunku danej dzielnicy, a jednocześnie całego obszaru śródmiejskiego, zmniejszając w ten sposób mentalność wynikającą z mitu „mieszkania na wsi", a tym samym sprzyjającą suburbanizacji. W skali kraju kampania ma służyć podniesieniu rangi ośrodka**.** Powinna zacząć się z odpowiednim wyprzedzeniem w mediach branżowych. Tu celem byłoby przedstawienie oferty dla potencjalnych inwestorów prywatnych w sferze obiektów towarzyszących. Jako jeden z elementów tejże kampanii należy postrzegać otwarty konkurs urbanistyczno-architektoniczny na całość założenia.

Dla każdego ośrodka regionalnego, a ściślej jego miasta centralnego, należy wskazać obszary potencjalnie przewidziane do rewitalizacji w drodze relokacji instytucji publicznych. Każda z potencjalnych lokalizacji winna zostać oceniona pod kątem skuteczności osiągnięcia wyżej zarysowanych celów. Odpowiedzialność za te działania wypada przypisać samorządom lokalnym. Z drugiej strony od organów rządowych odpowiedzialnych za dekoncentrację należy oczekiwać określenia warunków potencjalnych lokalizacji. Samo przedsięwzięcie powinno być prowadzone w drodze umowy między stronami rządową i samorządową, która zapewniałaby zgodność podejmowanych działań z obowiązującą polityką miejską w zakresie lokalizacji instytucji publicznych. Podstawowe zasady tej polityki powinny natomiast być zapisane w ustawie o dekoncentracji, o której idei pisano w rozdziale dotyczącym poziomu kraju i województw.

5. Zakończenie

Z ekonomicznego punktu widzenia przestrzeń nie jest jednak neutralna.
Jej wprowadzenie nie wnosi poprawek w szczegółach
– wprowadzenie jej zmienia wszystko

Claude Ponsard

Lokalizacja instytucji publicznych jest elementem polityki przestrzennej państwa. Z kolei polityka przestrzenna – w skali kraju: polityka regionalna – nie powinna być postrzegana jako jedna z dziedzin polityki państwa, względnie niezależna od innych. Wprowadzenie przestrzeni „zmienia wszystko". Należy przyjąć, iż w sprawach wewnętrznych państwa nie ma rozstrzygnięć, które byłyby wolne od wpływu na przestrzeń. Dlatego też każda decyzja o lokalizacji instytucji publicznej wyższego rzędu powinna być rozpatrywana pod kątem celów polityki regionalnej.

Zasadniczym problemem w Polsce są zjawiska w przestrzeni związane z koncentracją bądź dekoncentracją osadnictwa. Oba kierunki mogą być pożądane bądź niepożądane, zależnie od poziomu przestrzennego. W skali kraju obserwujemy zjawisko skupiania ludności i zasobów w nielicznych obszarach metropolitalnych. Przewaga Warszawy i największych aglomeracji nad pozostałymi ośrodkami regionalnymi jest niewspółmierna do ich udziału w potencjale demograficznym kraju. Nierówności w zakresie pełnionych funkcji centralnych, w tym wyposażeniu w instytucje publiczne wyższego rzędu są czynnikami przyciągającymi również kapitał prywatny.

Konsekwencją tego jest niedobór kreatywnej warstwy społecznej w regionach pozametropolitalnych. Regiony te nie są zatem w stanie wejść na ścieżkę rozwoju endogenicznego. W tym kontekście nie sprawdza się także unijna i krajowa polityka spójności: środki rozwojowe zdobywają lepiej przygotowani, a nie bardziej potrzebujący. Skutkiem jest narastanie dysproporcji. Największe rozwarstwienie występuje między obszarami metropolitalnymi a resztą – czyli znaczną większością – terytorium kraju.

Drugą stroną nadmiernej koncentracji zasobów są niepożądane zjawiska w skali miejskich obszarów funkcjonalnych. W szczególności wielkie obszary metropolitalne doświadczają żywiołowego niszczenia przestrzeni pozamiejskiej wskutek procesu znanego jako suburbanizacja. Spontaniczna relokacja funkcji miejskich z miast na obszary wiejskie skutkuje degradacją otwartego krajobrazu. Dostępność tańszych nieruchomości w terenach wiejskich pogłębia degradację centralnych obszarów miast. Wszakże dostępne zasoby inwestycyjne są ograniczone.

Podłożem obu tych procesów jest niewłaściwa polityka przestrzenna państwa, tak na etapie prawodawstwa, jak planowania i wykonawczości. Polityka lokalizacyjna powinna zmierzać do wprowadzenia większej równowagi w rozmieszczeniu instytucji publicznych w skali kraju i województw. Z drugiej strony w skali miejskiego obszaru funkcjonalnego należy dążyć do koncentracji podmiotów centrotwórczych w obszarach śródmiejskich, w szczególności tych wymagających rewitalizacji. W celu maksymalizacji korzyści konieczna jest koordynacja działań na różnych szczeblach administracji państwowej i samorządowej. Każda decyzja o zmianie lokalizacji instytucji publicznej powinna zmierzać zarówno do wsparcia rozwoju endogenicznego regionu dysfunkcyjnego, jak i ku odnowie urbanistycznej wybranego ośrodka regionalnego bądź subregionalnego.

Proces dekoncentracji będzie oczywiście kosztowny. Prowadząc jednak całościowy rachunek ekonomiczny, trzeba zadać pytanie o koszty obecnego stanu nadmiernej koncentracji sfery publicznej, a w konsekwencji także innych czynników rozwojowych. Należy mianowicie wziąć pod uwagę straty, jakie ponosi państwo polskie wskutek marginalizacji rozległych regionów, w niskim stopniu uczestniczących w ogólnokrajowych zjawiskach rozwojowych. Koszt ten jest wymierny choćby jako Produkt Krajowy Brutto, który nie został wygenerowany wskutek braku zasobów ludzkich, a tym samym niedostatecznym wykorzystaniu innych zasobów dostępnych w tych regionach. Dekoncentracja instytucji publicznych jest krokiem w kierunku pobudzenia rozwoju tychże terytoriów, a tym samym ograniczenia strat ponoszonych w wyniku ich stagnacji.

6.1. Źródła

Bański J., 2007, *Koncepcje rozwoju struktury przestrzennej w Polsce – polaryzacja czy równoważenie*, Przegląd Geograficzny, 79, 1, s. 45–77.

Blotevogel H.H., 2002, *Fortentwicklung des Zentrale-Orte-Konzepts*, ARL, Hannover.

Chmielewski J.M., 2001, *Teoria urbanistyki w projektowaniu i planowaniu miast*, Oficyna Wydawnicza Politechniki Warszawskiej, Warszawa.

Christaller W., 1933, *Die zentralen Orte in Süddeutschland*, Gustav Fischer, Jena.

Czyż T., 2012, *Poziom rozwoju społeczno-gospodarczego Polski w ujęciu subregionalnym*, Przegląd Geograficzny, 84, 2, s. 219–236.

Day K.; 2003, *New Urbanism and the Challenges of Designing for Diversity*, Journal of Planning Education and Research, 23.

Ellin N., 2006, *Integral Urbanism*, Routledge, Taylor & Francis Group, New York, London.

Flejterski S., Zioło M., 2008, *Centralizacja i decentralizacja zadań publicznych w świetle wybranych rozwiązań europejskich. Próba oceny*, Studia Regionalne i Lokalne, 3, s. 76–94.

Grosse T. G., 2007, *Wybrane koncepcje teoretyczne i doświadczenia praktyczne dotyczące rozwoju regionów peryferyjnych*, Studia Regionalne i Lokalne, 27, s. 27–49.

Heffner K., 2009, *Aglomeracje średniej wielkości jako bieguny wzrostu i obszary strategicznej interwencji w regionach międzymetropolitalnych*, [w:] *Potencjalne metropolie ze szczególnym uwzględnieniem Polski Wschodniej*, Studia Komitetu Przestrzennego Zagospodarowania Kraju PAN, 125, 2009, s. 10–17.

Ilnicki D., 2003, *Miasta polskie jako potencjalne metropolie o znaczeniu kontynentalnym (próba identyfikacji),* XVI Konwersatorium Wiedzy o Mieście, Uniwersytet Łódzki.

Kołodziejczyk D., 2009, *Fundusze unijne w budżecie samorządu terytorialnego,* [w:] Sokołowski J. (red.), *Problemy ekonomii, polityki ekonomicznej i finansów publicznych,* Prace Naukowe Uniwersytetu Ekonomicznego, 39, 2, Wrocław.

Korcelli P., 2005, *Pojęcie policentryczności a współczesne przemiany systemów miast,* [w:] *Współczesne problemy i koncepcje teoretyczne badań przestrzenno-ekonomicznych,* Biuletyn Komitetu Przestrzennego Zagospodarowania Kraju PAN, 219, s. 146-155.

Korcelli P., 2008, *System osadniczy Polski - tendencje i uwarunkowania przemian, [w:] Koncepcja przestrzennego zagospodarowania kraju a wizje i perspektywy rozwoju przestrzennego Europy,* Studia Komitetu Przestrzennego Zagospodarowania Kraju PAN, 122, s. 30–42.

Korenik S., 2008, *Kapitał ludzki w procesach rozwoju gospodarczego ze szczególnym uwzględnieniem aspektów przestrzennych,* w: Biuletyn Komitetu Przestrzennego Zagospodarowania Kraju PAN, 236, s. 75–82.

Kupiec L., Gołębiowska A., Wyszkowska D., 2004, *Gospodarka przestrzenna,* t. 6: *Infrastruktura społeczna,* Uniwersytet w Białymstoku, Białystok.

Lijewski T., 2003, *Koncentracja ośrodków aktywności gospodarczej w Polsce w świetle list 500 firm,* 75, 3, Przegląd Geograficzny, Instytut Geografii i Przestrzennego Zagospodarowania PAN, s. 433–447.

Micek G., 2011, *Przestrzenne dysproporcje rozwoju gospodarki opartej na wiedzy na poziomie lokalnym i regionalnym*, [w:] Piech K., Mieszkowski K. (red.), *Gospodarka oparta na wiedzy i innowacyjność przedsiębiorstw w Polsce. Wybrane zagadnienia*, Instytut Wiedzy i Innowacji, Warszawa, s. 272–280.

Monika Musiał-Malagó, 2010, *Zmiany potencjału społecznego i gospodarczego miast na prawach powiatu w latach 2000 i 2007,* [w:] *Wyzwania regionalnego i przestrzennego rozwoju Polski na początku XXI wieku,* Uniwersytet Ekonomiczny, Kraków, s. 314–334.

Nowosielska E., 1992, *Teoria Christallera – prawda i mity (w sprawie nieporozumień pojęciowych)*, Dokumentacja Geograficzna, 3, Instytut Geografii i Przestrzennego Zagospodarowania PAN.

Ostaszewska A., 1994, *Protokół z posiedzenia Państwowej Rady Gospodarki Przestrzennej w dniu 19 stycznia 1994 r.* [w:] *Podstawowe węzły układu osadniczego Polski,* Biuletyn Komitetu Przestrzennego Zagospodarowania Kraju PAN, 167, s. 107–112.

Ponsard C. (red.), Gruchman B. (red. pol.), 1992, *Ekonomiczna analiza przestrzenna,* Akademia Ekonomiczna, Poznań.

Rogers R., 1999, *Towards an Urban Renaissance: The Urban Task Force,* Taylor & Francis, London.

Siebel W., 2005, *Suburbanisierung,* [w:] *Handwoerterbuch der Raumordnung,* ARL, Hannover, ss. 1135–1139.

Śleszyński P., 2007, *Gospodarcze funkcje kontrolne w przestrzeni Polski,* Prace Geograficzne, Instytut Geografii i Przestrzennego Zagospodarowania PAN, s. 213.

Śleszyński P., 2013, *Delimitacja Miejskich Obszarów Funkcjonalnych stolic województw,* Przegląd Geograficzny, 85, 2, s. 173–198.

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.

Wagener F., 1969, *Neubau der Verwaltung. Gliederung der öffentlichen Aufgaben und ihrer Träger nach Effektivität und Integrationswert,* Duncker & Humblot, Berlin.

Wendt J., 2001, *Geografia władzy w Polsce,* Wydawnictwo Uniwersytetu Gdańskiego, Gdańsk.

Wójcik P., 2008, *Dywergencja czy konwergencja: dynamika rozwoju polskich regionów,* Studia Regionalne i Lokalne, 2, s. 41–60.

Zaborowski Ł., 2013a, *Nowe rozdanie funduszy pomocowych,* Instytut Sobieskiego, www.sobieski.org.pl/komentarz-is-150.

Zaborowski Ł., 2013b, *Podział kraju na województwa. Próba obiektywizacji*, Scholar, Warszawa.

Zaborowski Ł., 2014a, *Sieć ośrodków regionalnych w Koncepcji przestrzennego zagospodarowania kraju. Próba uporządkowania według czynników wielkości i odległości*, Przegląd Geograficzny, 86, 4, s. 591–620.

Zaborowski Ł., 2014b, *Specjalne strefy ekonomiczne – specjalne wsparcie dla bogatych?*, Instytut Sobieskiego, www.sobieski.org.pl/komentarz-is-163.

Zaborowski T., 2012, *Kształtowanie koncentracji osadnictwa w polityce zrównoważonego rozwoju przestrzennego. Porównanie ustaleń polityki przestrzennej obowiązującej w regionach miejskich Bristolu, Hanoweru i Wrocławia*, praca doktorska, Wydział Architektury, Politechnika Wrocławska

Zaborowski T., 2014, *Suburbanization in the light of sustainable spatial development principles*, [w:] Czerny M., Hoyos Castillo G. (red.), *Suburbanization Versus Peripheral Sustainability of Rural--Urban Areas Fringes*, Nova Science Publishers, New York.

Zimmermann J., 2005, *Prawo administracyjne*, Zakamycze, Kraków.

* * *

Słownik języka polskiego PWN, www.sjp.pwn.pl

* * *

Bank Danych Lokalnych GUS, www.stat.gov.pl/bdl

Biuletyn Informacji Publicznej, www.bip.gov.pl

Statistisches Bundesamt, Fachserie 11, Reihe 4.1, WS 2011/2012

Statistisches Jahrbuch Deuschland und Internationales, 2012

* * *

Polska Akademia Nauk, oficjalna strona internetowa – rejestr instytutów, http://www.instytucja.pan.pl/index.php/rejestr-instytutow

* * *

Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej

Ustawa o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym z dnia 27 marca 2003 r., z późniejszymi zmianami, Dz. U. z 2003 r. Nr 80 poz. 717, z 2012 r. poz. 647, 951, 1445, z 2013 r. poz. 21, 405, 1238, 1446, z 2014 r. poz. 379

Ustawa o zasadach prowadzenia polityki rozwoju z dnia 6 grudnia 2006 r., z późniejszymi zmianami, Dz. U. z 2006 r. Nr 227 poz. 1658, z 2009 r. Nr 84, poz. 712, Nr 157, poz. 1241, z 2011 r. Nr 279, poz. 1644, z 2012 r. poz. 1237, z 2013 r. poz. 714, z 2014 r. poz. 379

Koncepcja przestrzennego zagospodarowania kraju 2030, zał. do uchwały Rady Ministrów nr 239 z 13 grudnia 2011 r.

Krajowa polityka miejska, projekt, wersja I, Ministerstwo Infrastruktury i Rozwoju, marzec 2014 r.

Plan zagospodarowania przestrzennego województwa pomorskiego, październik 2009 r.

6.2. Spis tabel i rycin

Tab. 1. Główne ośrodki miejskie (wg KPZK, zmodyfikowane) według liczby ludności w miejskim obszarze funkcjonalnym i w regionie s. 34.
Ryc. 1. Główne ośrodki miejskie (wg KPZK, zmodyfikowane) według liczby ludności w miejskim obszarze funkcjonalnym i w regionie – z uwzględnieniem proponowanych połączeń regionów s. 35.
Tab. 2. Udział poszczególnych kategorii głównych ośrodków miejskich (wg KPZK, zmodyfikowane) w ogólnej liczbie ludności głównych ośrodków miejskich s. 35.
Tab. 3. Udział kategorii głównych ośrodków miejskich (wg KPZK, zmodyfikowane) w ogólnej liczbie ludności kraju według ludności regionów s. 36.
Ryc. 2. Poziom centralności miast powyżej 40 tys. mieszkańców s. 37.
Ryc. 3. Rozmieszczenie siedzib zarządów 10 tys. największych przedsiębiorstw w Polsce pod względem przychodów według rodzajów własności w roku 2004 s. 38.
Ryc. 4. Rozmieszczenie siedzib zarządów największych przedsiębiorstw sektora usług wyższego rzędu (o przychodach pow. 15 mln zł) w Polsce pod względem w roku 2004 s. 39.
Tab. 4. Liczba jednostek centralnych podległych ministrom bądź nadzorowanych przez nich w ośrodkach poszczególnych kategorii s. 44.
Tab. 5. Ilorazy lokalizacji jednostek centralnych podległych ministrom bądź nadzorowanych przez nich dla poszczególnych kategorii głównych ośrodków miejskich s. 45.
Tab. 6. Liczba jednostek podmiotów administracji publicznej o znaczeniu ponadwojewódzkim w poszczególnych kategoriach ośrodków s. 47.
Tab. 7. Ilorazy lokalizacji podmiotów administracji publicznej o znaczeniu ponadwojewódzkim dla poszczególnych kategorii głównych ośrodków miejskich s. 49.
Tab. 8. Umiejscowienie jednoosobowych spółek Skarbu Państwa nadzorowanych przez Ministra Skarbu Państwa o nominalnej wartości udziałów pow. 100 tys. zł według liczby i wartości s. 50.
Tab. 9. Umiejscowienie większościowych spółek Skarbu Państwa nadzorowanych przez Ministra Skarbu Państwa o nominalnej wartości udziałów pow. 100 tys. zł s. 51.
Tab. 10. Udziały poszczególnych kategorii ośrodków w liczbie i wartości spółek Skarbu Państwa nadzorowanych przez Ministra Skarbu Państwa o nominalnej wartości udziałów pow. 100 tys. zł s. 51.
Tab. 11. Ilorazy lokalizacji spółek Skarbu Państwa nadzorowanych przez Ministra Skarbu Państwa według nominalnej wartości udziałów dla poszczególnych kategorii głównych ośrodków miejskich s. 52.
Tab. 12. Udziały ośrodków poszczególnych kategorii w liczbie instytucji kultury prowadzonych przez ministrów s. 53.
Tab. 13. Ilorazy lokalizacji instytucji kultury prowadzonych bądź współprowadzonych przez ministrów dla poszczególnych kategorii głównych ośrodków miejskich s. 53.
Tab. 14. Umiejscowienie instytutów naukowych prowadzonych przez ministrów i Polską Akademię Nauk s. 54.
Tab. 15. Ilorazy lokalizacji instytutów naukowych prowadzonych przez ministrów lub Polską Akademię Nauk dla poszczególnych kategorii głównych ośrodków miejskich s. 55.
Tab. 16. Umiejscowienie publicznych uczelni wyższych akademickich i/lub specjalistycznych s. 56.
Tab. 17. Ilorazy lokalizacji publicznych uczelni wyższych akademickich i/lub specjalistycznych dla poszczególnych kategorii głównych ośrodków miejskich s. 57.
Ryc. 5. Studenci uczelni publicznych w dużych miastach w Polsce s. 57.
Ryc. 6. Studenci uczelni publicznych w dużych miastach w Niemczech s. 58.
Ryc. 7. Studenci uczelni publicznych w dużych miastach w Polsce na 1000 mieszkańców miasta s. 60.
Ryc. 8. Studenci uczelni publicznych w dużych miastach w Niemczech na 1000 mieszkańców miasta s. 61.
Tab. 18. Siedziby główne podmiotów o znaczeniu wojewódzkim umiejscowione poza miastem wojewódzkim s. 63.

Tab. 19. Liczba podmiotów o znaczeniu wojewódzkim posiadających w województwie więcej niż jedną równorzędną placówkę s. 65.
Tab. 20. Liczba podmiotów kultury o znaczeniu wojewódzkim w miastach wojewódzkich s. 68.
Tab. 21. Ilorazy lokalizacji badanych rodzajów podmiotów dla poszczególnych kategorii głównych ośrodków miejskich w odniesieniu do liczby ludności tychże ośrodków s. 70.
Tab. 22. Ilorazy lokalizacji badanych rodzajów podmiotów dla poszczególnych kategorii głównych ośrodków miejskich w odniesieniu do liczby ludności kraju według liczby ludności regionów s. 70.

dr Tomasz Kalinowski
Sopot

Deglomeracja instytucji władz federalnych oraz działalności gospodarczej w Niemczech

1. Wstęp

Zagadnienie deglomeracji[1] nie jest tematem często obecnym w debatach publicznych w Polsce. W minionych latach pojawiało się raczej na marginesie „wielkich" problemów transformacji (Program czterech reform rządu J. Buzka z 1999 roku). Wśród polityków, ekonomistów, geografów zajmujących się przestrzenią temat powraca, a w ostatnich miesiącach nowym impulsem do debaty stał się artykuł senatora Kazimierza Kleiny „Dajmy odetchnąć Warszawie"[2]. „Polska jest krajem scentralizowanej władzy – prawie wszystkie urzędy administracji publicznej znajdują się w Warszawie. (…) Czas odwrócić ten sposób myślenia", stwierdza senator Kleina. W artykule powołuje się na przykłady dwóch różnych, dużych europejskich państw – federalnych Niemiec i centralistycznej Francji.

Celem niniejszej ekspertyzy jest przedstawienie doświadczeń niemieckich w zakresie deglomeracji instytucji władz federalnych oraz działalności gospodarczej w Niemczech i próba sformułowania wniosków dla Polski.

2. Deglomeracja władz federalnych w Niemczech

Republika Federalna Niemiec jest demokratycznym i socjalnym państwem związkowym[3]. Ten podstawowy zapis niemieckiej ustawy zasadniczej wskazuje na federalny charakter państwa, który z założenia jest odmienny od modelu państwa unitarnego. Federalizm implikuje pewną złożoność organizmu państwowego, w którym realizacja uprawnień władzy państwowej i wykonywanie zadań państwowych należą do władz krajów związkowych, o ile ustawa zasadnicza nie stanowi inaczej (art. 30 Ustawy zasadniczej). Przykładem takiego „stanowienia inaczej" jest utrzymywanie stosunków z innymi państwami, co należy do kompetencji władz federalnych (art. 32 Ustawy zasadniczej). Konsekwencją federalnego charakteru państwa jest fakt uczestnictwa wszystkich 16 krajów związkowych Niemiec (landów) w procesach decyzyjnych całego państwa. Dzieje się to poprzez Bundesrat.

---

[1] Deglomeracja (niem. Deglomeration, ang. deglomeration) planowa działalność urbanistyczna, przeciwdziałająca nadmiernemu rozrastaniu się wielkich miast; także: samorzutne rozpraszanie się wielkich skupisk ludzkich (Słownik języka polskiego PWN). W niniejszej ekspertyzie deglomerację będziemy rozumieli nieco szerzej, nie tylko w kontekście urbanistycznym, ale również w kategoriach przenoszenia instytucji państwa, działalności gospodarczej, naukowej i społecznej.

[2] Kleina K., *Dajmy odetchnąć Warszawie. Powinniśmy zacząć myśleć o lokowaniu urzędów centralnych poza stolicą,* Dziennik Gazeta Prawna, 20/10/2014.

[3] Art. 20 ust. 1 Ustawy zasadniczej.

Historycznie rzecz biorąc, Niemcy zawsze były podzielone na kraje, jednak ich granice ulegały częstym zmianom. Współczesna Republika Federalna, która powstała w wyniku zjednoczenia Niemiec, połączyła 11 starych (zachodnich) i 5 nowych (wschodnich) krajów związkowych, w tym Berlin (wschodni i zachodni). Problem podziału Niemiec i specyficznej roli Berlina w czasie powojennego podziału Niemiec, gdy stolica znajdowała się w Bonn, również wywarł określone piętno na przyszłej lokalizacji urzędów federalnych.

Cechą organizacji państwa niemieckiego w okresie powojennym stała się nie tylko oficjalna polityka 4D[4] zwycięskich mocarstw, ale również nieco nieoficjalnie – 5D, dodając decentralizację, bojąc się możliwości odbudowy nadmiernie centralistycznego i nieobliczalnego państwa. Początkowo polityka taka była prowadzona przez zwycięskie mocarstwa osobno, a potem w wyniku podziału Niemiec realizowana inaczej w części zachodniej i wschodniej. Dla naszych rozważań istotnym elementem postanowień końca lat 40. było wyznaczenie Bonn jako siedziby najwyższych organów państwowych RFN, co było wynikiem zarówno przesłanek obiektywnych (położenie geograficzne, wielkość ośrodka miejskiego), jak i subiektywnych – osobistych preferencji Konrada Adenauera, przyszłego kanclerza[5].

Historia Niemiec oraz konsekwencje podziału i zjednoczenia stanowią punkt wyjścia dla lokalizacji ośrodków władzy w Niemczech, ale jest jeszcze jeden ważny socjologiczny element, stanowiący o przyszłej deglomeracji niemieckich instytucji i działalności gospodarczej – niezwykle mocne poczucie tożsamości regionalnej i lokalnej (miejskiej i wiejskiej), które wywiera piętno na decyzjach polityków, zwykłych obywateli i przedsiębiorców. „Powszechnie znana ociężałość Niemców, cecha charakterystyczna dla nich jeszcze do niedawna, sprawiła, że poczucie przynależności regionalnej zachowało swą moc w wielu miejscach. Liczni Niemcy nadal myślą o sobie przede wszystkim w kategoriach tożsamości lokalnej lub miejskiej i jest ona dla nich ważniejsza od poczucia niemieckości.”[6] W niektórych krajach związkowych o niezwykle silnej tożsamości (np. Bawaria czy Badenia) na pytanie kim jesteś – typową odpowiedzią jest – jestem Bawarczykiem, Badeńczykiem itp., a dopiero później Niemcem.

W Republice Federalnej Niemiec doliczono się łącznie 935 urzędów i instytucji federalnych[7]. W niektórych przypadkach problematyczny jest rozdział urzędu od instytucji Federacji. Przyjęto ogólne założenie, że wliczane są tu również instytucje, które wspierane są przez Federację poprzez subwencje lub kapitał fundacyjny oraz instytucje, których funkcje lub zadania są podobne do urzędowych lub państwowych. W liczbie 935 zawarte są również urzędy wraz ze swoimi przedstawicielstwami regionalnymi.

Stolicą Niemiec jest Berlin, ale nie oznacza to automatycznie, że mieszczą się tu wszystkie konstytucyjne organy państwa. Z sześciu z nich pięć (Prezydent Federalny, Kanclerz Federalna, Bundestag, Bundesrat i Rząd Federalny) mieści się w Berlinie, a jedynie Federalny Trybunał Konstytucyjny ma swoją siedzibę w Karlsruhe. Jeszcze bardziej skomplikowane jest rozmieszczenie najwyższych urzędów federalnych[8] – wprawdzie większość z nich mieści się w Berlinie, ale nie dotyczy to wszystkich ministerstw federalnych. 5 z nich ma swoją główną siedzibę w Bonn. Są to następujące resorty:

---

[4] Denazyfikacja, demilitaryzacja, demokratyzacja, demontaż instalacji przemysłowych.

[5] Por. Cziomer E., *Zarys historii Niemiec powojennych 1945–1995,* Warszawa-Kraków 1997, s.56.

[6] Lord R., *Spokojnie to tylko Niemcy. Przewodnik po różnicach kulturowych,* Warszawa 2007, s.17.

[7] Wszystkie dane na temat urzędów federalnych podaję według Verwaltung [www].

[8] Zaliczane są tu wszystkie ministerstwa federalne oraz Urząd Kanclerski (Berlin), Urząd Prezydenta Federalnego (Berlin), Federalna Izba Obrachunkowa (Bonn), Niemiecki Bank Federalny (Frankfurt nad Menem), Pełnomocniczka Rządu Federalnego ds. Kultury i Mediów (Bonn) oraz Urząd Prasy i Informacji Rządu Federalnego (Berlin).

- obrony,
- kształcenia i badań,
- zdrowia,
- środowiska, ochrony przyrody, budownictwa i bezpieczeństwa reaktorów,
- współpracy gospodarczej z zagranicą.

Tabela 1. Najważniejsze urzędy federalne – lokalizacja według miast (organy konstytucyjne, najwyższe urzędy federalne, wyższe urzędy federalne, sądy federalne).

Bonn	**23**
Berlin	**21**
Kolonia	7
Brunszwik	5
Karlsruhe	5
Frankfurt nad Menem	3
Koblencja	3
Langen	3
Monachium	3
Norymberga	2
Hanower	2
Hamburg	2
Wiesbaden	2
Offenbach	2
Lipsk	2
Stuttgart	1
Kilonia	1
Düsseldorf	1
Saarbrücken	1
Chemnitz	1
Halle	1
Salzgitter	1
Eschborn	1
Bergisch Gladbach	1
Erfurt	1
Bad Homburg	1
Pullach	1
Poczdam	1
Kassel	1
Hürth	1
Greifswald	1
Quedlinburg	1
Flensburg	1
Dessau	1
Łącznie	**104**

Źródło: zestawienie i obliczenia własne wg Verwaltung [www].

Źródło: ZEIT Magazin z dnia 04.02.2010

Grafika 1. Lokalizacja ważnych urzędów i instytucji federalnych w Niemczech.

W RFN jest 71 wyższych urzędów federalnych, z których tylko 5 ma swoją siedzibę w Berlinie. Z sześciu sądów federalnych żaden nie ma siedziby w Berlinie. Zestawienie lokalizacji 104 najważniejszych urzędów federalnych Niemiec zawarte jest w tabeli 1. Graficzne przedstawienie ważnych (najwyższych, wysokich, średnich, sądów federalnych, bez ministerstw) urzędów i instytucji Niemiec zawarte jest w grafice 1.

Analiza tabeli i grafiki prowadzi do następujących wniosków:

- Największa liczba najważniejszych urzędów federalnych skoncentrowana jest nie w stolicy państwa, ale w Bonn. Berlin pojawia się dopiero na drugim miejscu.

- Tylko kilka dużych niemieckich metropolii ma siedzibę najważniejszych urzędów federalnych. Są to Kolonia, Frankfurt nad Menem, Monachium, Hanower, Hamburg, Lipsk, Düsseldorf i Stuttgart.
- Najważniejsze urzędy federalne rozproszone są w 24 średnich i mniejszych miastach Niemiec.
- Na mapie widoczne jest w miarę równomierne rozproszenie ważnych urzędów i instytucji federalnych. Swoją szansę otrzymały również mniej rozwinięte gospodarczo nowe (wschodnie) niemieckie kraje związkowe, z takimi miastami jak Lipsk, Chemnitz, Halle, Erfurt, Poczdam, Greifswald, Quedlinburg i Dessau.

Dla skuteczności działania państwa i gospodarki niemniej istotną rolę jak najważniejsze urzędy federalne posiadają również instytucje gospodarcze, media drukowane i telewizja.

Z instytucji gospodarczych najważniejsze znaczenie mają: Niemiecki Związek Izb Przemysłowo-Handlowych (DIHK), Federalny Związek Przemysłu Niemieckiego (BDI) oraz Federalne Stowarzyszenie Niemieckich Związków Pracodawców (BDA). Organizacje te, stanowiące platformę dla reprezentowania i lobbowania na rzecz interesów niemieckiej gospodarki, mają w naturalny sposób swoje siedziby w Berlinie. Należy jednak podkreślić, że posiadają one swoje struktury również poza stolicą. DIHK jest organizacją „dachową" dla 80 niemieckich izb przemysłowo-handlowych, które w niemieckim systemie gospodarczym mają bardzo silną tradycję. BDI ma swoje przedstawicielstwa w każdym niemieckim kraju związkowym i stanowi organizację „dachową" dla wszystkich najważniejszych branż niemieckiego przemysłu. Zrzeszenia te mają swoje siedziby w Berlinie (25 zrzeszeń), ale w 16 przypadkach ich siedziby znajdują się poza stolicą (w nawiasach – siedziba zrzeszenia):

- Zrzeszenie Przemysłu Chemicznego (Frankfurt nad Menem)
- Centralne Zrzeszenie Przemysłu Elektrotechnicznego i Elektronicznego (Frankfurt nad Menem)
- Gospodarcze Zrzeszenie Wydobycia Ropy Naftowej i Gazu Ziemnego (Hanower)
- Federalne Zrzeszenie Niemieckiego Przemysłu Odlewniczego (Düsseldorf)
- Federalne Zrzeszenie Przemysłu Szklanego (Düsseldorf)
- Federalne Zrzeszenie Przemysłu Ceramicznego (Selb)
- Zrzeszenie Niemieckiego Przemysłu Maszynowego (Frankfurt nad Menem)
- Zrzeszenie Niemieckich Fabryk Papierniczych (Bonn)
- Zrzeszenie Gospodarcze Stal (Düsseldorf)
- Zrzeszenie Gospodarcze Budownictwa Stalowego i Techniki Energetycznej (Düsseldorf)
- Zrzeszenie Gospodarcze Obróbki Stalowej i Metali (Düsseldorf)
- Zrzeszenie Przemysłu Cukierniczego (Bonn)
- Zrzeszenie Niemieckiego Przemysłu Dentystycznego (Kolonia)
- Gospodarcze Zrzeszenie Przemysłu Tworzyw Sztucznych
- Zrzeszenie Niemieckiego Przemysłu Skórzanego (Frankfurt nad Menem)
- Federalne Zrzeszenie Biżuteria, Zegarki, Artykuły ze Srebra (Pforzheim).

Siedziby najważniejszych niemieckich mediów drukowanych, z wyjątkiem redakcji die Welt i Bild, znajdują się poza Berlinem. W Hamburgu wydawane są tygodniki „die Zeit" i „der Spiegel", w Monachium – „Süddeutsche Zeitung", we Frankfurcie nad Menem – „Frankfurter Allgemeine Zeitung", natomiast w Düsseldorfie wydawany jest najważniejszy dziennik biznesu „Handelsblatt". Siedziby najważniejszych niemieckich kanałów telewizyjnych rozmieszczone są, z wyjątkiem pierwszego programu telewizji publicznej ARD, poza Berlinem.

Dodatkowym aspektem deglomeracji na poziomie niemieckich krajów związkowych są siedziby ich stolic, które niejednokrotnie nie są umiejscowione w najliczniejszym ludnościowo mieście

danego kraju związkowego (np. Drezno, Wiesbaden). Dotyczy to również urzędów poszczególnych krajów związkowych, które lokalizowane są podobnie – tzn. nie w stolicy.

Tabela 2. Siedziby najważniejszych niemieckich kanałów telewizyjnych.

Pro Sieben Sat 1 Media	Unterföhring
ZDF	Moguncja
ARD	Berlin
RTL	Kolonia
WDR	Kolonia
NDR	Hamburg
SWR	Stuttgart
BR	Monachium
MDR	Lipsk

Fenomen lokalizowania ważnych urzędów federalnych w małych miejscowościach był szansą na ich zaistnienie w świadomości Niemców. Niemieccy kierowcy zbierają punkty karne za nieprawidłową jazdę we Flensburgu, a „kapelusznicy" (agenci wywiadu) są z Pullach (malutkie miasteczko pod Monachium).

W debacie o deglomeracji urzędów federalnych w Niemczech podkreślane są dwie oczywiste zalety takiego rozwiązania:

• atrakcyjne miejsca pracy nie są skoncentrowane tylko w Berlinie, ale na terenie całej Republiki. W urzędach federalnych zatrudnionych jest łącznie 563,4 tys. osób, z czego 166,1 tys. to zaprzysiężeni urzędnicy i sędziowie, natomiast 397,3 tys. to osoby zatrudnione na umowę o pracę. W Niemczech stanowiska urzędnicze uchodzą generalnie za dobrze opłacane. Na wyższych szczeblach zarządzających, w kategoriach urzędników zaprzysiężonych, pensje brutto są w przedziale 5,511,5 tys. euro miesięcznie, natomiast w kategorii pracowników zatrudnionych na umowę o pracę w przedziale 1,5–3,7 tys. euro miesięcznie[9]. Stąd też dochody dyspozycyjne obywateli są rozprzestrzenione stosunkowo równomiernie na obszarze kraju;

• w urzędach federalnych występuje koncentracja dobrze wykształconych obywateli, którzy w naturalny sposób tworzą lokalne bądź regionalne elity.

Oprócz tego nurtu debaty występuje jednak również inny, który pozornie nie ma wiele wspólnego z deglomeracją. Jest to nasilająca się krytyka niemieckiego systemu wyrównywania finansowego. Jego konsekwencją jest „dopłacanie" do biedniejszych krajów związkowych przez te bogatsze. Problem jest tym bardziej napięty, gdy mechanizm ten utrzymuje się przez wiele lat. Zwróćmy jednak uwagę na fakt, że nie występuje w związku z tym zjawisko koncentracji urzędów federalnych w najbiedniejszych regionach państwa.

3. Stolica, metropolie – koncentracja i wzorce specjalizacyjne

W wyniku procesów historycznych, szybkiego rozwoju gospodarczego Niemiec w ostatnich kilkudziesięciu latach, silnie rozwiniętego regionalizmu oraz widocznych procesów deglomeracyjnych, wykształciły się wzorce specjalizacyjne największych niemieckich miast

[9] Dane wg *Der öffentliche Dienst des Bundes. Daten zur Personalstruktur 2011,* Bundesministerium des Innern, 2011.

i miasteczek. Podziałowi temu służyły również procesy integracji europejskiej. Ukształtowane wzorce specjalizacyjne niemieckich metropolii pozwalają na dość równomierne rozłożenie ważnych funkcji państwowych, gospodarczych, społecznych czy kulturalnych w tym kraju.

Berlin jest najczęściej nazywany „kolosem politycznym, ale karłem gospodarczym". To nieco uproszczone sformułowanie oddaje jednak zasadniczy charakter miasta. Wraz z przenosinami stolicy stał on się niewątpliwie najważniejszym ośrodkiem politycznym państwa, a z czasem wraz z umacniającą się rolą Niemiec w Europie, jednym z najważniejszych ośrodków decyzyjnych kontynentu. Jednocześnie przez ostatnich kilkadziesiąt lat systematycznie spadała gospodarcza ranga miasta, skąd wyprowadzały się wielkie koncerny, a napływ nowych następował stosunkowo powoli. Berlin nie zaistniał również jako magnes gospodarczy w relacjach jednoczącej się Europy. Obecnie w sensie gospodarczym może on poszczycić się jedynie obecnością niektórych wybranych branż nowoczesnego przemysłu (design, biotechnologie, technika medyczna, media – film). Berlin jest również mekką turystyczną z ogromną ofertą kulturalną.

Hamburg to ważny ośrodek handlu międzynarodowego, będący niemieckim (i w sensie handlowym także polskim) oknem na świat. Jest ważnym ośrodkiem przemysłu lotniczego, mikroelektroniki oraz mediów i kultury.

Monachium jest centrum przemysłu samochodowego, lotniczego, elektrycznego oraz towarzystw ubezpieczeniowych. Jest to również znane centrum „biesiad" (piwo).

Kolonia oraz leżące nieopodal Dortmund, Düsseldorf i Essen to „stare europejskie zagłębie przemysłowe", obecnie przechodzące transformację do przemysłu 4.0; doskonale wyposażone w infrastrukturę, ale z hipoteką XIXwiecznego przemysłu.

Frankfurt nad Menem to supercentrum finansowe (siedziba EBC, Niemieckiego Banku Federalnego oraz 400 większych i mniejszych niemieckich banków), ważne centrum transportu lotniczego w Europie.

Dziesiątkę najważniejszych niemieckich miast zamykają Stuttgart i Brema. To pierwsze jest ważnym ośrodkiem przemysłu samochodowego i przemysłów wysokich technologii. Natomiast Brema to ważny ośrodek portowy, przemysłu spożywczego, lotniczego i elektrotechnicznego.

Wypracowane specjalizacje wśród 10 największych niemieckich metropolii jasno wskazują na względnie harmonijne rozłożenie potencjału społeczno-gospodarczego Niemiec oraz możliwość promieniowania metropolii na mniejsze ośrodki miejskie. W kontekście gospodarczym, szczególną uwagę zwraca relatywnie niewielka rola Berlina na gospodarczej mapie Niemiec.

4. Deglomeracja działalności gospodarczej w Niemczech

4.1. Regionalne dysproporcje rozwojowe w Niemczech i w Polsce – poziom mezoekonomiczny

Podstawowym wskaźnikiem opisującym ekonomiczne zróżnicowanie regionalne państwa to iloraz produktu regionalnego brutto (PRB) *per capita* regionów najmocniej i najsłabiej rozwiniętych. W przypadku Niemiec należy uwzględnić dwa dodatkowe czynniki, które komplikują takie porównanie z Polską. Po pierwsze, w państwie tym mamy do czynienia z krajami związkowymi-miastami: Hamburg, Brema, Berlin, dla których porównanie ich PRB z krajami związkowymi o dużej powierzchni jest nieco problematyczne[10]. Po drugie, w wyniku zjed-

[10] To tak, jak byśmy hipotetycznie porównywali produkt lokalny brutto miasta Warszawy (a nie mazowieckiego) z PRB województwa np. podlaskiego.

noczenia Niemiec scaleniu gospodarczemu uległy bogate regiony Niemiec zachodnich oraz ubogie, leżące na wschodzie państwa. Regiony Niemiec wschodnich korzystały dodatkowo z masowego transferu finansowego z Niemiec zachodnich i UE. Skala tego transferu nie ma porównania w historii gospodarczej świata. Po trzecie, wśród 16 niemieckich krajów związkowych jest również Berlin, który jest organizmem miejskim, powstałym z połączenia obu części podzielonego Berlina. Skalę zróżnicowania rozwoju regionalnego w Niemczech w oparciu o trzy różne kryteria zawiera tabela 3.

Tabela 3. Zróżnicowanie rozwoju regionalnego niemieckich krajów związkowych (landów) w 2013 r. w oparciu o PRB *per capita* w cenach bieżących.

	Kryterium A[1]	**Kryterium B[2]**	**Kryterium C[3]**
Iloraz PRB *per capita* kraju związkowego najbogatszego do najbiedniejszego	2,3	1,7	1,4

1 – iloraz PRB per capita landu najbogatszego (Hamburg) do najbiedniejszego (Meklemburgia-Pomorze Przednie)
2 – iloraz PRB per capita z wyłączeniem landów-miast (Hesji/Meklemburgii-Pomorza Przedniego)
3 – iloraz PRB per capita z wyłączeniem landów wschodnich i Berlina (Hesja/Szlezwik-Holsztyn)

Źródło: obliczenia własne wg danych Wirtschaftskraft [2014].

Dla celów porównawczych z innymi państwami najsensowniejszym wydaje się uwzględnienie kryterium C i częściowo B, z pominięciem kryterium nominalnego A. Odpowiedni wskaźnik ekonomicznego zróżnicowania rozwoju regionalnego w Polsce w 2013 roku wynosił 2,25[11]. Oznacza to, że regionalne dysproporcje rozwojowe w Polsce są dużo większe niż w Niemczech. Dodatkowo, w Polsce najbogatszym jest region, w którym zlokalizowana jest stolica (mazowieckie), podczas gdy w Niemczech stołeczny kraj związkowy – Berlin jest o 10% biedniejszy od średniej dla całych Niemiec, a jest to dodatkowo land-miasto (a nie land o dużej powierzchni)[12].

4.2. Regionalne dysproporcje rozwojowe w Niemczech – rozmieszczenie firm rodzinnych i liderów rynków światowych wśród niemieckich firm

K. Trammer w swoim artykule[13] przywołuje liczne przykłady przenoszenia firm z prowincji do dużych ośrodków i stolicy w Polsce. Deglomeracja urzędów i firm tylko pozornie nie mają ze sobą wiele wspólnego. W okresie transformacji gospodarczej w Polsce wielu badaczy podkreślało, że nowe firmy chętnie lokalizują się w Warszawie oraz w jej okolicach ze względu na ogólnie wysoki poziom rozwoju gospodarczego, dostępność wysokokwalifikowanej siły roboczej, wyposażenie w infrastrukturę oraz fakt, że „wszystko załatwia się w Warszawie". Z czasem wiele z tych czynników traciło powoli na znaczeniu, a atrakcyjność inwestycyjna mazowieckiego malała[14].

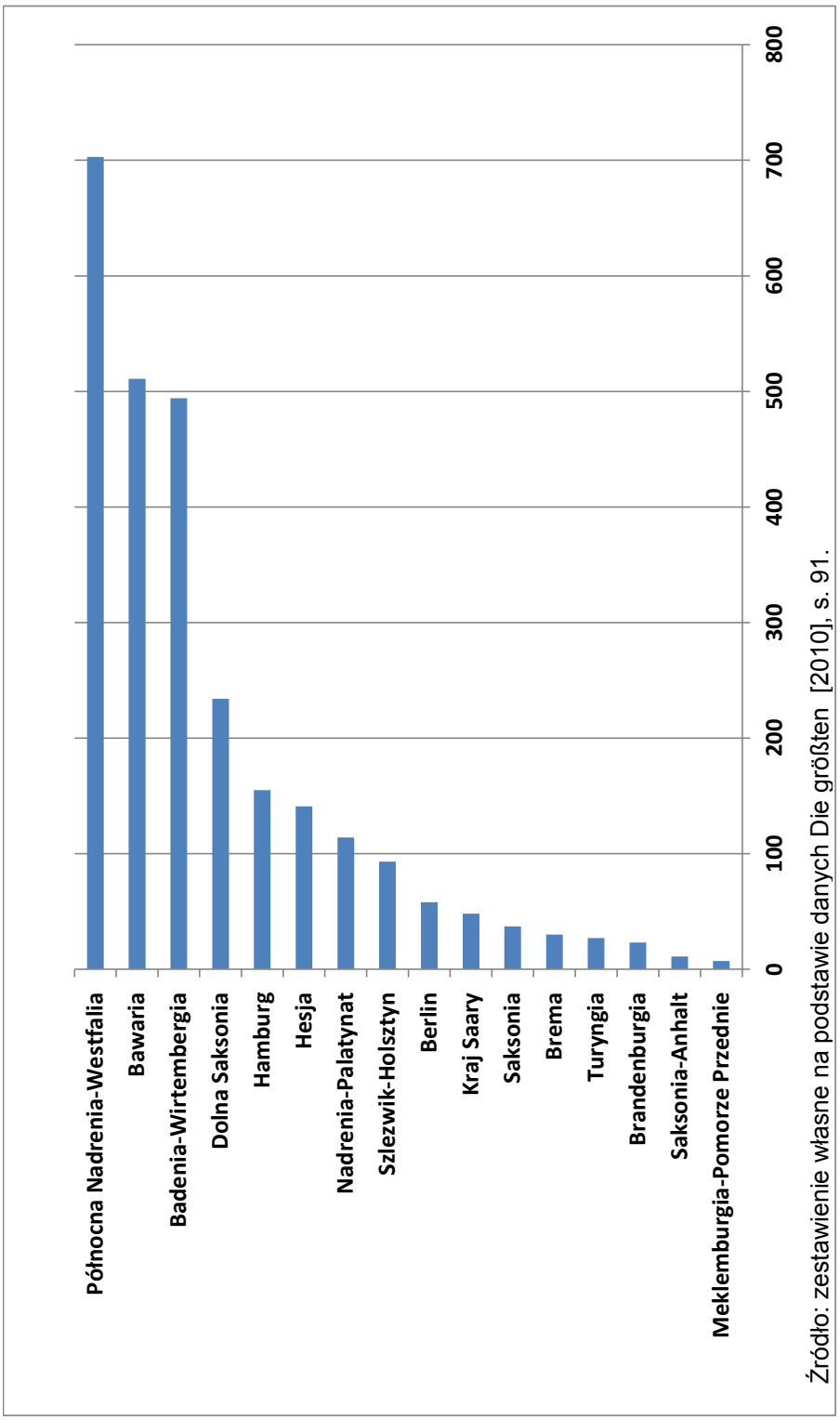
[11] Obliczenie własne dla województw mazowieckiego/lubelskiego wg danych GUS – Wstępne [2015].

[12] Czyli automatycznie bogatszy niż landy powierzchniowe.

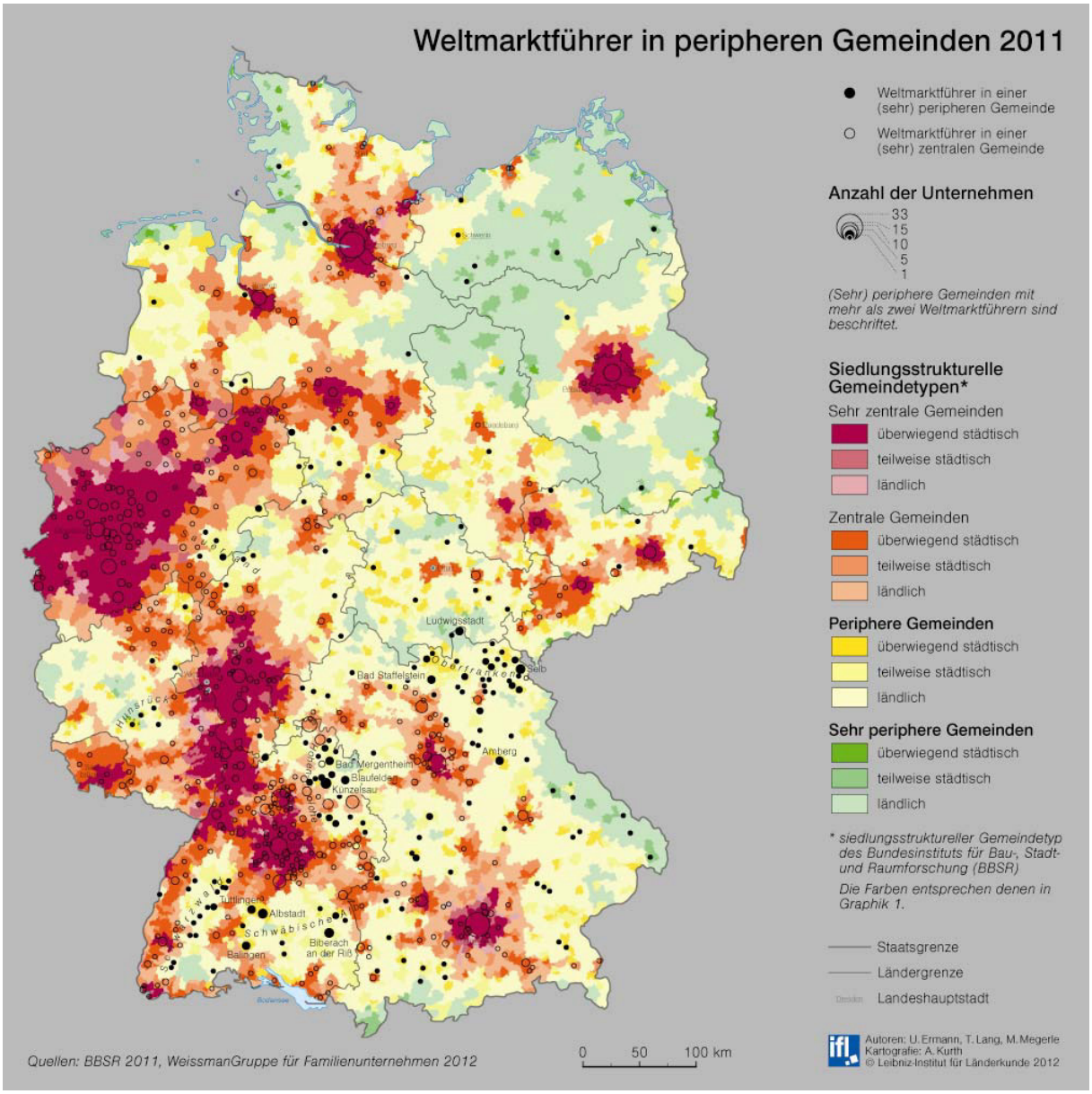
[13] Trammer K., *Polityka regionalna, której nie ma.* Respublica, http://publica.pl/teksty/polityka-regionalna-ktorej-nie-ma-30457.html/3, 2012.

[14] Por. szczegółową analizę atrakcyjności inwestycyjnej i czynników lokalizacyjnych polskich województw i podregionów w: Atrakcyjność [2014].

Grafika 2. Regionalne rozmieszczenie największych firm rodzinnych w Niemczech



Źródło: zestawienie własne na podstawie danych Die größten [2010], s. 91.



Źródło: Weltmarktführer [2012], s. 3.

Grafika 3. Liderzy rynków światowch w gminach peryferyjnych 2011.

Regionalne rozmieszczenie firm w Niemczech ma zupełnie inną logikę. Zostanie ona przedstawiona na podstawie dwóch baz danych, dotyczących lokalizacji dużych przedsiębiorstw rodzinnych oraz liderów rynków światowych wśród niemieckich firm[15]. W Niemczech te dwie kategorie firm posiadają bardzo duże znaczenie. Po pierwsze, firmy rodzinne stanowią jądro tradycyjnej niemieckiej gospodarki[16], natomiast firmy liderzy rynków światowych stanowią podgrupę tej kategorii i muszą charakteryzować się przywództwem w następujących kategoriach: udziału w rynku technologicznym względnie innowacyjnym, obrotach i przy-

[15] Dane o firmach na podstawie Die größten [2010] oraz Weltmarktführer [2012].

[16] Stanowią 95,1% wszystkich niemieckich firm, generują 41,5% obrotu oraz zatrudniają 57,3% wszystkich zatrudnionych. W zestawieniu przez „większe" rozumie się firmy, których roczny obrót przekracza 50 mln euro. Przez pojęcie „rodzinne", uznawane są firmy, które są w posiadaniu rodzin bądź są przez nie prowadzone.

wództwie „psychologicznym”[17]. W Niemczech doliczono się około 1100 przedsiębiorstw rodzinnych spełniających te kryteria, których korzenie są w Niemczech (Grafika 2). Dane o obu kategoriach firm wskazują na pewne uzupełniające się prawidłowości w ich rozmieszczeniu w niemieckich regionach.

Kryterium „dużych” firm rodzinnych spełnia w Niemczech 2688 firm. Niemieckie firmy rodzinne są skoncentrowane na terenie Niemiec zachodnich (łącznie około 94%), co z historycznego punktu widzenia nie dziwi. Firmy te skupiały się w trzech tradycyjnie dobrze rozwiniętych krajach związkowych – Północnej Nadrenii-Westfalii, Bawarii i Badenii-Wirtembergii. W tych trzech krajach rozmieszczonych jest aż 64% dużych niemieckich firm rodzinnych. Należy podkreślić, że obszarowo są to bardzo duże landy. Zwraca uwagę kompletna marginalizacja nowych krajów związkowych, w tym Berlina oraz dwóch landów zachodnich – Kraju Saary i Bremy.

Ciekawych, szczegółowszych danych dostarcza baza danych liderów rynków światowych (Grafika 3). Przyjęto tu typologię podziału Federalnego Instytutu Badań nad Budownictwem, Miastami i Przestrzenią, wedle której gminy dzielą się w kategoriach osadnictwa firm na położone: bardzo centralnie, centralnie, peryferyjnie i bardzo peryferyjnie. W każdej z powyższych kategorii istnieją jeszcze 3 podgrupy: zasadniczo miejskie, częściowo miejskie oraz wiejskie. Z jednej strony 740 z 1116 tych firm ma swoją siedzibę położoną centralnie (w kategoriach dostępności terytorialnej do rynków, innych firm, partnerów kooperacyjnych, centrów naukowych itp., a nie odległości od Berlina, na dołączonej grafice w różnych odcieniach koloru czerwonego). Udział liderów rynku światowego na obszarach peryferyjnych wynosi odpowiednio – 19,4% i 1,7%. Ciekawą grupę stanowią firmy skupione na obszarach jednocześnie „wiejskich” i „peryferyjnych” (na Grafice 3 oznaczone w odcieniach koloru żółtego i zielonego). Znajdziemy tam około 100 liderów rynków światowych (9,7% populacji tej grupy). Są to firmy położone w Górnej Frankonii (przemysł tekstylny), w wirtemberskim Hohenlohe (klaster przemysłu opakowań) oraz w Szwarcwaldzie czy Schwäbisch Alb.

Szczególnie innowacyjne firmy sektora liderów rynku światowego spotkamy w Niemczech w każdym typie gminy i regionu, a nie tylko w gęsto zaludnionych obszarach miejskich. Brzmiący prawie jak reklama argument, że lider rynku światowego może zostać zlokalizowany, bądź rozwinąć się w każdym typie przestrzeni w Niemczech, jest w przypadku tego kraju prawdziwy. Należy jednak tu dodać, że w Niemczech obszary peryferyjne i wiejskie nie odstają znacząco od obszarów miejskich i centralnych w zakresie wyposażenia w niezbędne elementy infrastruktury.

5. Deglomeracja w Niemczech – wnioski dla Polski

1. Niemieckie rozwiązania w zakresie deglomeracji instytucji federalnych oraz wewnątrz krajów związkowych są głęboko zakorzenione w niemieckiej historii, tradycji, silnym regionalizmie oraz federalnym charakterze państwa. Z tych też powodów ewentualne przejmowanie wzorców do Polski nie jest automatycznie możliwe, ale może stanowić dla nas pożyteczną inspirację.
2. Deglomeracja ministerstw federalnych (w sensie podziału na Berlin i Bonn) w Niemczech jest konsekwencją powojennego podziału Niemiec i nie wydaje się być potencjalnie atrakcyjna jako rozwiązanie do przeniesienia do Polski. Natomiast zupełnie inaczej można spojrzeć na

[17] Według metodyki hidden champions Hermanna Simona.

lokalizację centralnych urzędów, agencji rządowych oraz instytucji okołorządowych. Tu doświadczenia niemieckie mogą stanowić dobry wzór dla nowych rozwiązań w Polsce.

3. Ze względu na odmienny charakter i tradycje samorządu gospodarczego w Polsce i w Niemczech – doświadczenia niemieckie w zakresie lokalizacji jego siedzib nie wydają się mieć zastosowania w Polsce.
4. Efektem deglomeracji urzędów federalnych w Niemczech jest równomierne rozmieszczenie potencjału ludzkiego, jego siły nabywczej oraz roli sprawczej w kreowaniu elit poza stolicą państwa. To niemieckie doświadczenie jest powszechnie uznawane jako cenny dorobek.
5. Dzięki deglomeracji instytucji federalnych i działalności gospodarczej w Niemczech, regionalne zróżnicowanie PRB jest tam znacznie mniejsze niż w Polsce. W niemieckiej rzeczywistości gospodarczej największe firmy rodzinne oraz firmy, które są liderami rynków światowych można również spotkać na terenach peryferyjnych i wiejskich, dzięki czemu problem bezrobocia tych obszarów jest znacznie łagodniejszy niż Polsce.

6. Wybrana bibliografia

Atrakcyjność [2014] inwestycyjna województw i podregionów Polski 2014, opr. pod red. M. Nowickiego, Gdańsk 2014.

Bundesbehörden [2010]. Deutschlandkarte. Zeitmagazin, 04/02/2010.

Cziomer [1997] E., Zarys historii Niemiec powojennych 1945–1995, Warszawa-Kraków 1997.

Der öffentliche [2011] Dienst des Bundes. Daten zur Personalstruktur 2011. Bundesministerium des Innern, 2011.

Die größten [2010] Familienunternehmen in Deutschland, Institut für Mittelstandsforschung, Bonn 2010

Gros [1999] J., Glaab M., Faktenlexikon Deutschland, München 1999.

Kalinowski [2005] T. Polska jako miejsce lokowania inwestycji niemieckich. Przewagi lokalizacyjne w stosunku do Niemiec. PAIiIZ, Warszawa 2005.

Kleina [2014] K., Dajmy odetchnąć Warszawie. Powinniśmy zacząć myśleć o lokowaniu urzędów centralnych poza stolicą. Dziennik Gazeta Prawna, 20/10/2014.

Lord [2007] R., Spokojnie to tylko Niemcy. Przewodnik po różnicach kulturowych, Warszawa 2007.

Łuczak [1984] C., Dzieje gospodarcze Niemiec, Poznań 1984.

Niemcy [www] w świetle faktów i liczb, www.tatsachen-ueber-deutschland.de

Nowocień [2001] E., Informator instytucjach rządu Republiki Federalnej Niemiec oraz najważniejsze organizacje gospodarcze Republiki Federalnej Niemiec. Ambasada RP w Republice Federalnej Niemiec, Berlin 2001.

Polska – Niemcy [2003]. Partnerzy gospodarczy w Europie. Dane, fakty, informacje. Klotz & Partner KG, Ambasada RP w Berlinie, 2003.

Trammer [2012] K., Polityka regionalna, której nie ma. Respublica, http://publica.pl/teksty/polityka-regionalna-ktorej-nie-ma-30457.html/3

Ustawa [2006] Zasadnicza dla Republiki Federalnej Niemiec. Tekst bez komentarza, wyd. Niemiecki Bundestag, Referat Informacji Publicznej, Berlin 2006.

Verwaltung [www] online, www.bund.de

Weltmarktführer [2012] abseits der Agglomerationsräume, IfL N aktuell, 10-2012 Leipzig.

Wirtschaftskraft [2014] in Deutschland 2013 nach Bundesländern. Arbeitskreis „Volkswirtschaftliche Gesamtrechnungen der Länder".

Wstępne [2015] szacunki produktu krajowego brutto według województw w 2013 r., GUS, Warszawa, 27.01.2015.

Spis treści

Krystian Heffner
Lokalizacja instytucji publicznych jako element polityki miejskiej i regionalnej
1. Wprowadzenie . . . 3
2. Deglomeracja i jej znaczenie w sensie organizacji przestrzeni . . . 5
3. Polityka miejska a deglomeracja i decentralizacja . . . 6
4. Decentralizacja sektora publicznego a funkcjonowanie miast . . . 14
5. Rekomendacje dla Polski . . . 17
6. Literatura . . . 24

Łukasz Zaborowski
Lokalizacja instytucji publicznych jako element polityki miejskiej i regionalnej
1. Wstęp . . . 26
   1.1. Definicje . . . 27
2. Poziom kraju i województw . . . 30
   2.1. Uwarunkowania prawno-planistyczne . . . 30
   2.2. Inne uwarunkowania przestrzenne . . . 33
3. Badanie rozmieszczenia instytucji publicznych o znaczeniu krajowym i wojewódzkim . . . 41
   3.1. Wyjaśnienia wstępne . . . 41
   3.2. Centralne podmioty administracji publicznej . . . 43
   3.3. Podmioty administracji publicznej o znaczeniu ponadwojewódzkim . . . 46
   3.4. Spółki Skarbu Państwa . . . 49
   3.5. Państwowe instytucje kultury i nauki . . . 52
   3.6. Podmioty administracji publicznej o znaczeniu wojewódzkim . . . 62
   3.7. Instytucje kultury o znaczeniu wojewódzkim . . . 68
   3.8. Podsumowanie . . . 70
   3.9. Zalecenia . . . 71
4. Poziom miejskiego obszaru funkcjonalnego . . . 76
   4.1. Uwarunkowania prawno-planistyczne . . . 76
   4.2. Zalecenia . . . 78
5. Zakończenie . . . 80
6. Źródła . . . 82
7. Spis tabel i rycin . . . 85

Tomasz Kalinowski
Deglomeracja instytucji władz federalnych oraz działalności gospodarczej w Niemczech
1. Wprowadzenie . . . 87
2. Deglomeracja i jej znaczenie w sensie organizacji przestrzeni . . . 87
3. Stolica, metropolie – koncentracja i wzorce specjalistyczne . . . 92
4. Deglomeracja działalności gospodarczej w Niemczech . . . 93
   4.1. Regionalne dysproporcje rozwojowe w Niemczech i w Polsce – poziom mezoekonomiczny . . . 93
   4.2. Regionalne dysproporcje rozwojowe w Niemczech – rozmieszczenie firm rodzinnych i liderów rynków światowych wśród niemieckich firm . . . 94
5. Deglomeracja w Niemczech – wnioski dla Polski . . . 97
6. Wybrana bibliografia . . . 99