



Warszawa, 12 marca 2021 r.

DECENTRALIZACJA PO PANDEMII: CZY NADAL MA SENS?

Analiza Instytutu Staszica, poświęcona potencjalnym konsekwencjom przeniesienia części urzędów centralnych i siedzib spółek kontrolowanych przez Skarb Państwa poza Warszawę w ramach polityki zrównoważonego rozwoju

Pandemia COVID-19 poza działaniami nakierowanymi na zapobieżenie rozprzestrzenianiu się wirusa sensu stricto, wymusi powtórna analizę wielu zagadnień z zakresu organizacji i rozwoju państwa, opartą o postpandemiczny imperatyw odbudowy gospodarczej i nowego ułożenia relacji instytucjonalnych. Jednym z tematów, do którego warto z pewnością wrócić i który powinien być poddany ponownej analizie, uzupełnionej o zmiany wprowadzone przez pandemię, jest idea decentralizacji Polski, realizowana poprzez wyprowadzenie części urzędów centralnych i siedzib spółek kontrolowanych przez Skarb Państwa z Warszawy do innych ośrodków miejskich.

Zrównoważony rozwój – podstawowa przesłanka decentralizacji

Wspomniana koncepcja była przedmiotem dosyć szczegółowych analiz już wcześniej, kiedy nikt jeszcze nie spodziewał się tak dramatycznych wyzwań, przed jakimi stanęliśmy w związku z SARS-COV-2. Najpełniejsze opracowanie zostało przygotowane przez ekspertów nieistniejącego już Ministerstwa Przedsiębiorczości i Technologii (MPiT) w lutym 2019 roku i zatytułowane „Uwarunkowania delokalizacji centralnych urzędów w Polsce”. Ów raport w sposób dosyć jednoznaczny promował idee decentralizacyjne, wskazując na liczne korzyści jakie na ich wdrożeniu odniosłaby Polska, w tym odciążona Warszawa i zyskujące na znaczeniu inne ośrodki wielkomiejskie. Autorzy raportu przywołali dwa, zgodne z ich własnymi konkluzjami, bardzo istotne dokumenty. Pierwszym z nich jest Koncepcja Przestrzennego Zagospodarowania Kraju (KPZK), która ma wytyczać kierunki organizacji ładu przestrzennego w Polsce do 2030 roku. Jak podkreślono w raporcie, autorzy KPZK zakładają, że w 2030 roku Warszawa pozostanie nie tylko najważniejszym miastem w Polsce, ale będzie także jednym z najważniejszych w Europie, mimo iż *„wzrosnąć ma rola innych miast, dzięki czemu decentralizacji mają ulec funkcje decyzyjno-kontrolne, administracyjne oraz finansowe. Celem polityki przestrzennej ma być zaś wykorzystanie potencjału całego polskiego terytorium dla osiągnięcia celów rozwojowych, zgodnie z założeniem terytorialnego równoważenia rozwoju”*.

Warto zatem zauważyć, że mimo pozornego instytucjonalnego „rozbicia dzielnicowego” KPZK opisuje stworzenie spójnego układu angażującego wiele ośrodków miejskich i tym samym wytworzenie między nimi nowych istotnych relacji. Skoncentrowanie wszelkich narzędzi kontrolnych i zarządczych w Warszawie jest w KPZK przedstawione jako patologiczna słabość obecnej organizacji przestrzennej państwa: *„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.”* Jak zauważyli eksperci MPiT, *„na poziomie działań KPZK wprost wyraża intencje autorów o dekoncentracji administracji. Polityka przestrzenna ma wspierać rozwój funkcji metropolitalnych, przede wszystkim wszystkich ośrodków wojewódzkich. Warszawa jako miasto o najwyższym potencjale ma agregować funkcje o znaczeniu międzynarodowym. Funkcje o zasięgu krajowym powinny być zaś lokowane w miastach o randze wojewódzkiej. Wspierane będzie ponadto lokowanie w*

tych ośrodkach wybranych funkcji zarządzających sektora publicznego o zasięgu krajowym i regionalnym”.

Jak wskazano wyżej, **jedną z głównych przesłanek stojących za forsowaniem koncepcji decentralizacyjnej jest zrównoważony rozwój.** Nie dziwi zatem, że drugim ważnym dokumentem, na którym oparli swoje spostrzeżenia eksperci MPiT jest Strategia na rzecz Odpowiedzialnego Rozwoju (SOR). To kompletna koncepcja rozwojowa państwa, która podobnie jak KPZK określa horyzont zawartych założeń na rok 2030. Wyzwania wiążące się z wielokierunkowym rozwojem polegającym także na stymulowaniu zrównoważonej dla całego obszaru Polski polityki osadniczej znajdują w SOR porządne miejsce.

„Wzmacniane mają być endogeniczne potencjały wszystkich terenów. Szczególne znaczenie ma mieć aktywizacja obszarów zmagających się ze strukturalnymi problemami: Polski wschodniej, Śląska, czy średniej wielkości miast tracących swoje funkcje społeczno-gospodarcze. Szczegółowymi celami dotyczącymi polityki regionalnej są: zrównoważony rozwój kraju wykorzystujący indywidualne potencjały poszczególnych terytoriów, wzmacnianie regionalnych przewag konkurencyjnych, podniesienie skuteczności i jakości wdrażania polityk ukierunkowanych terytorialnie. Według SOR szczególnej interwencji wymagają obszary, w których koncentrują się problemy społeczno-gospodarcze. Wymagają one interwencji, która pozwoli wykorzystać endogeniczny potencjał ośrodków i umożliwi wytworzenie powiązań sieciowych z innymi miastami. Pozwoli to uniknąć ryzyka „zapaści” ośrodków i wysokich kosztów w momencie wyczerpania potencjałów ośrodków” – czytamy o założeniach SOR w opracowaniu MPiT, i dalej: „Szczegółowymi celami dotyczącymi obszaru są polityki mające na celu wzrost aktywności gospodarczej, wzrost poziomu zatrudnienia (szczególnie wśród usług o wysokiej wartości dodanej) oraz wzmocnienie ich roli jako istotnych centrów aktywności społecznej i gospodarczej w policentrycznym systemie osadniczym. Działania obejmować mają zachęcanie do osiedlania się w tych miejscach zwłaszcza młodych i dobrze wykształconych osób, poprawę dostępu do usług publicznych oraz wzmocnienie roli ośrodków w świadczeniu ponadlokalnych usług publicznych. Istotne miejsce w strategii zajmuje także zwiększenie efektywności funkcjonowania instytucji publicznych. Jest to ważny czynnik konkurencyjności, który ma przyczyniać się do osiągnięcia przez państwo celów rozwojowych”. W SOR nie ma rekomendacji jakie konkretne działania należy podjąć by realizować nakreślone cele w kontekście wzrostu znaczenia polskich miast wojewódzkich czy powiatowych, ale po przytoczeniu

powyższych fragmentów nie ulega wątpliwości, że koncepcja decentralizacyjna w pełni wpisuje się w założenia Strategii.

Rok pandemii – jakie zjawiska przyspieszyły?

Rok walki z pandemią koronawirusa z pewnością nie powinien być powodem rewizji głównych celów zawartych w SOR (podnoszenie dochodu narodowego per capita i tym samym wyrównywanie poziomu życia Polaków z mieszkańcami najbardziej rozwiniętych państw świata), natomiast jak już wspomnieliśmy na wstępie, pandemia niewątpliwie każe przyjrzeć się ponownie narzędziom wybranym do ich osiągnięcia. I właśnie kwestia decentralizacji zyskała przez ostatni pandemiczny rok wiele nowych zagadnień wartych ponownej analizy, której bilans z pewnością ma potencjał, by dokonać rewizji założeń przedstawianych przez twórców KPZK czy też ekspertów MPiT.

Oczywiście na plan pierwszy wysuwa się tutaj proces przyspieszonej cyfryzacji, który wiele instytucji państwowych podjęło w tempie niewyobrażalnym w czasie pozbawionym pandemicznej presji z uwagi na zwykle bariery biurokratyczne. Zwłaszcza w pierwszej fazie pandemii wiosną 2020 roku, w okolicznościach najwyższych obostrzeń i niemal pełnego „lockdownu” okazywało się, że państwowe instytucje centralne takie jak ZUS są w stanie oferować pełen katalog usług w sposób całkowicie zdalny, bez względu na miejsce pobytu petenta. Powstałe w ten wymuszony sposób rozwiązania i nowe kompetencje okazały się na tyle sprawne i skuteczne, że z pewnością zostaną w naszej przestrzeni publicznej także w czasie postpandemicznym. Nie sposób sobie przecież wyobrazić obecnie odwrotu od cyfryzacji nawet wówczas, gdy nie będzie już ona sanitarną koniecznością.

Warto także podkreślić, że procesy te nie tylko unowocześniają i modernizują instytucje państwowe, ale także wymuszają nabywanie nowych kompetencji przez wszystkich obywateli, którzy są postawieni przed koniecznością skorzystania z takiej cyfrowej, zdalnej obsługi. I znów – naiwnością byłoby sądzić, że wyposażeni w te nowe kompetencje petenci zechcą wrócić do tradycyjnych form kontaktu z urzędem po zwalczeniu pandemii. **Cyfryzacja zatem jest pierwszym i bardzo istotnym „game changerem” w rozważaniach nad sensem decentralizacji instytucjonalnej poprzez wyprowadzkę ze stolicy. Można bowiem nawet założyć, że w pełni cyfrowy „urząd przyszłości” będzie mógł być zupełnie pozbawiony siedziby, a jego zespół urzędniczy będzie rekrutowany spośród mieszkańców dowolnych lokalizacji w kraju, wyposażonych**

jedynie w odpowiedni sprzęt do obsługi systemu informatycznego. Dziś z pewnością wizyta wydaje się jeszcze bardzo odległa, ale skoro praca na rzecz dużych podmiotów korporacyjnych sektora prywatnego może odbywać się zdalnie, to równie łatwo wyobrazić sobie podobną organizację pracy wśród urzędników.

Inną okolicznością, która należy wziąć pod uwagę jest przyspieszenie zauważalnego już przed pandemią trendu wyludniania się centrów miast. Dane notowane przez Główny Urząd Statystyczny pokazują, że od kilku lat w Polsce migracja w kierunku – z miasta na wieś – góruje na kierunku odwrotnym. Czy zatem nie dezaktualizuje się pomału potrzeba posiadania dostępu do tradycyjnych form świadczenia usług państwowych? Wygląda na to, że dla wielu polskich obywateli nie ma już większego znaczenia miejsce zamieszkania we względnej bliskości punktów urzędowych. Ten fakt także stawia pod znakiem zapytania tezę, że decentralizacja jest warunkiem sine qua non zrównoważonego rozwoju, jej brak bowiem nie powinien już niedługo być żadną przeszkodą do realizowania zrównoważonej działalności osadniczej przez obywateli chcących uciec od wielkomiejskiego zgiełku.

Dwa powyższe czynniki: cyfryzacja i deglomeracja z pewnością powinny być wzięte pod uwagę przy tworzeniu nowych państwowych założeń strategicznych w kontekście decentralizacji. Nieuczciwym byłoby jednak twierdzenie, że czynniki te wyczerpują pulę zagadnień na temat decentralizacji w postpandemicznej rzeczywistości. Warto je bowiem również przemyśleć przez pryzmat skutków jakie mogłaby przynieść realizacja tej koncepcji.

Decentralizacja ożywi gospodarkę

I tutaj dochodzimy do wniosków, że **decentralizacja, realizowana według koncepcji zarysowanej w omówionych na wstępie dokumentach strategicznych, może odegrać znaczącą rolę w procesie wychodzenia z trudnej sytuacji gospodarczej spowodowanej przez COVID-19.** Przede wszystkim opiewana (i słusznie) jako sukces technologiczny przyśpieszona cyfryzacja państwa nie zaspokaja jeszcze w stu procentach potrzeb ludzkich, w tym tych realizowanych w ramach działalności biznesowej. Wciąż jednak bezbłędnie odróżniamy rzeczywistość od świata wirtualnego i z łatwością znajdujemy obszary, w których ten drugi jest pełen niedoborów. Przykład z ostatnich tygodni to chociażby wizyta na Litwie prezesa Zarządu PKN Orlen Daniela Obajtki, który do czasu wybuchu pandemii regularnie raz na kwartał jeździł doglądać rafinerii w Możejkach, a

jednocześnie aktywnie działał na rzecz poprawy stosunków polsko-litewskich rozwijając u naszego wschodniego sąsiada działalność z obszaru CSR, wspierając chociażby budowę hospicjów. Pandemia spowodowała, że Daniel Obajtek musiał czekać aż rok na kolejną wizytę, ale jak widać praktyki tej nie porzucił na rzecz kontaktów przez łącza telekomunikacyjne, zdając sobie sprawę, że dla biznesu realizowanego w ramach spółki Orlen Lietuva jego osobista obecność np. w kontaktach z członkami litewskiego rządu jest bardzo wskazana. **Widać zatem wyraźnie, że ewentualne przenoszenie centrali dużych spółek należących do Skarbu Państwa poza Warszawę do mniejszych ośrodków miejskich z pewnością podniosłoby znaczenie i rangę tych aglomeracji z racji samego faktu rezydowania tam ciał zarządczych największymi krajowymi biznesami.**

Kolejnym ważnym skutkiem dla państwa byłyby niewątpliwe oszczędności, które zdaniem ekspertów następowaliby już po 3-4 latach od przeprowadzki z Warszawy do mniejszego miasta. W Warszawie bowiem mediana zarobków wciąż jest o około 30 procent wyższa niż w pozostałych regionach kraju. Ma to szczególne znaczenie w przypadku rekrutacji wykwalifikowanej kadry urzędniczej, której w Warszawie trzeba po prostu płacić więcej niż ma to miejsce w innych lokalizacjach. Presja podnoszenia zarobków jest również znaczącym czynnikiem kreującym procesy inflacyjne, szczególnie widoczne w obecnym czasie. Konkurencja na rynku pracy ze strony podmiotów prywatnych w stolicy jest jednak największa, co sprawia, że urzędy centralne są zmuszone do częstego wyrównywania stawek wpisanych w siatki płac za pomocą premii i dodatków, co z kolei zawsze budzi sprzeciw opozycji i kreuje nagonkę medialną. Można z dużym prawdopodobieństwem założyć, że utrzymanie atrakcyjności wynagrodzeń w sektorze urzędniczym byłoby obarczone dużo mniejszą koniecznością sięgania po wspomniane premie. Poza pensjami ważnym elementem oszczędności byłoby z pewnością pozyskanie dużo tańszej niż w stolicy powierzchni biurowej.

Z kolei odciążone z „warszawskich” kosztów instytucje i SSP mogłyby też aktywniej wesprzeć lokalne podmioty, które najbardziej ucierpiały w wyniku pandemii. Przykłady aktywnego na Dolnym Śląsku KGHM, czy też na wspierającego inicjatywy rodem z Wybrzeża Lotosu pokazują jak przez wspieranie lokalnych klubów sportowych czy wydarzeń kulturalnych można budować swoją markę w skali ogólnokrajowej. Z pewnością wsparcie silnego patrona i mecenasa łatwiej dostrzec w regionie, w którym jest on wyraźnym liderem niż w środowisku stołecznym, gdzie mnogość inicjatyw oczekujących wsparcia, zwłaszcza kulturalnych, sprawia iż trudno zorientować się kto wspiera konkretne przedsięwzięcie. Zatem wyprawa z „zatłoczonej” Warszawy

byłaby szansą na zyskanie rozgłosu dla pozabiznesowej działalności dużych podmiotów gospodarczych i realną pomocą dla lokalnych inicjatyw kulturalnych i sportowych, której to właśnie dziś potrzebują najbardziej.

Warszawie posłuży „odchudzenie”

O brak wsparcia dla inicjatyw warszawskich martwić się nie ma potrzeby, a delikatne „odchudzenie” stolicy Polski także mogłoby jej wyjść na dobre. Przede wszystkim Warszawa wciąż ma problem z ustaleniem faktycznej liczby mieszkańców, którzy odprowadzają w stolicy podatki. Stąd na przykład wszelkie akcje promocyjne uzależniające skorzystanie z miejskich benefitów (jak choćby z możliwości zakupu tańszych biletów okresowych na przejazdy komunikacją miejską) od faktu rozliczania podatku dochodowego w Warszawie. Kolejny problem wynikający z trendu posiadania centrali firmowej w Warszawie stanowi próba realnego ustalenia liczby samochodów poruszających się codziennie po stolicy. Doniesienia z ostatnich dni wskazują na to, że w Warszawie niemalże zrównała się liczba aut zarejestrowanych przez dzielnicowe delegatury urzędu miasta z liczbą zameldowanych mieszkańców. Tymczasem z pewnością nie jest tak, że każdy mieszkaniec stolicy (bez względu na wiek) posiada auto, a z kolei zdecydowaną większość nowych rejestracji pojazdów dokonują firmy. Oznacza to, że bardzo wiele z tych aut porusza się na co dzień po innych niż stołeczne drogach, a warszawskie rejestracje widnieją na nich tylko i wyłącznie z powodów formalnych. To zjawisko uwidacznia, jak bardzo kuriozalnie scentralizowana jest obecnie biznesowa Polska, bo przecież nie ma żadnego racjonalnego uzasadnienia, by rejestrować w Warszawie auto użytkowane na co dzień w Katowicach, Szczecinie czy Wrocławiu.

Argumentem przemawiającym za wyprowadzką z Warszawy niektórych instytucji centralnych i central firmowych jest podnoszony już w KPZK postulat uczynienia z polskiej stolicy miasta o znaczeniu kontynentalnym. Aby został on zrealizowany stolica Polski powinna stać się domem dla siedzib głównych czy też ważnych filii wielu unijnych urzędów. Szansa na podniesienie rangi Warszawy na mapie Europy pojawiła się wraz z opuszczeniem szeregów Unii Europejskiej przez Wielką Brytanię. Z powodów politycznych Polska nie uzyskała w materii pozyskania siedzib unijnych agencji jeszcze zbyt wiele, ale wciąż poszerzana atrakcyjna baza lokalowa (przykładem mająca się ku końcowi budowa najwyższego budynku w UE – Varso Tower) może być atutem, który z czasem zaprocentuje. Miejsca dla unijnych instytucji o znaczeniu międzynarodowym

byłoby jeszcze więcej, gdyby zostało zwolnione przez wiele krajowych podmiotów, które z powodzeniem mogą realizować swoje zadania poprzez zarządzanie spoza Warszawy.

Rozsądna decentralizacja może być wreszcie stymulatorem dalszej rozbudowy sieci dróg szybkiego ruchu oraz szybkich połączeń kolejowych. Planowany w ramach Centralnego Portu Komunikacyjnego system umożliwiający dojazd pociągiem w maksymalnym czasie dwóch godzin z każdego dużego miasta w Polsce do megalotniska położonego między Łodzią i Warszawą być może miałby większe szanse powstania, gdyby tworzenie regionalnych odcinków tej infrastruktury miało wsparcie silnych lokalnie krajowych instytucji. Jednocześnie nowy komunikacyjny krwiobieg Polski sprawiłby, że sens decentralizacji zostałby dodatkowo uwydatniony. O ile jednak wciąż nie możemy być w stu procentach pewni, że już za 6 lat pierwsi pasażerowie wsiądą do samolotów w Baranowie i o ile nie mamy pewności czy koncepcje decentralizacyjne zostaną urzeczywistnione, o tyle nie możemy zaprzestać poszukiwania sensownych sposobów na usprawnienie procesu wychodzenia z covidowej zapaści. Jeżeli tylko osoby odpowiedzialne za finansowe zarządzanie instytucjami krajowymi czy też spółkami należącymi do Skarbu Państwa dostrzegą ekonomiczne uzasadnienie wyprowadzki z Warszawy, powinny te procesy forsować. Racjonalne zarządzanie finansami państwa będzie bowiem jednym z kluczowych warunków powrotu na ścieżkę wzrostu, tak brutalnie przerwana przez pandemię koronawirusa.

Wnioski – podsumowanie

Koncepcja decentralizacji poprzez przenoszenie siedzib urzędów centralnych i spółek Skarbu Państwa poza Warszawę rozważana była jeszcze przed pandemią – jako kluczowy element polityki zrównoważonego rozwoju, której Polska bardzo potrzebuje. Rok walki z COVID-19, który przyniósł również spowolnienie wzrostu gospodarczego, sprawił, że decentralizacja staje się kwestią jeszcze bardziej istotną, zarówno ze względu na wyrównanie poziomu życia w poszczególnych regionach, jak i na walkę z kryzysem. Jednym z warunków skutecznego prowadzenia działań decentralizacyjnych jest jednak odpowiedni poziom usług cyfrowych, umożliwiających zdalne załatwianie spraw mieszkańcom. Pandemia unaoczniała wagę tej kwestii.

Decentralizacji sprzyja pogłębiony w okresie pandemii trend wyludniania się centrów wielkich miast. Z kolei ewentualne przenoszenie centrali dużych spółek należących do Skarbu Państwa poza Warszawę do mniejszych ośrodków miejskich z pewnością

podniosłoby znaczenie i rangę tych aglomeracji z racji samego faktu rezydowania tam ciał zarządczych największymi krajowymi biznesami. Spółkom przyniosłoby zaś wyraźne oszczędności. Odciążone z „warszawskich” kosztów instytucje i SSP mogłyby też aktywniej wesprzeć lokalne podmioty, które najbardziej ucierpiały w wyniku pandemii.

Paradoksalnie decentralizacja przyniesie określone korzyści samej stolicy, chociażby w zakresie spadku liczby samochodów i zmniejszenia skali problemu osób, które pracują w Warszawie, korzystają z miejskiej infrastruktury, ale nie są w mieście zameldowane i nie płacą tam podatków.

Rozsądna decentralizacja może być wreszcie stymulatorem dalszej rozbudowy sieci dróg szybkiego ruchu oraz szybkich połączeń kolejowych.

* * *

Instytut Staszica to niezależny think-tank, zajmujący się kwestiami społecznymi w kontekście zrównoważonego rozwoju. W gronie współpracowników IS znajdują się publicyści, wykładowcy akademicy, eksperci. Prezesem Instytutu jest dr hab. Agnieszka Domańska.

www.instytutstaszica.org