

Warszawa, dnia 13 sierpnia 2019 r.

Komunikat FOR 28/2019: Deglomeracja na siłę: rządowy raport nie przekonuje

- W lipcu br. Ministerstwo Przedsiębiorczości i Technologii, po pół roku, upubliczniło swój raport na temat rozważanego w kręgach rządowych przenoszenia urzędów centralnych z Warszawy do mniejszych miast (nazywane zamiennie deglomeracją lub delokalizacją). Jego treść rozczarowuje:
 - przegląd literatury o doświadczeniach innych krajów jest zbyt ograniczony, a cytowane prace traktowane są pobieżnie i bezkrytycznie;
 - brakuje nawet przybliżonych szacunków spodziewanych kosztów i korzyści przenoszenia urzędów w Polsce;
 - wybór urzędów do potencjalnego przeniesienia oparto na analizie ich stron internetowych, bez konsultacji z samymi urzędnikami.

Rodzi to niezbyt zrozumiałe wnioski, bo np. dlaczego komenda główna policji jest niemożliwa do przeniesienia, podczas gdy straży pożarnej już tak? Czy zakwalifikowanie Głównego Urzędu Statystycznego do przeniesienia nie jest przesadą, kiedy już dzisiaj jego funkcje są rozdysponowane po wszystkich województwach, a przeniesienie urzędu statystycznego w Wielkiej Brytanii spotkało się z szeroką krytyką?

- Argumenty autorów opierają się głównie na pracy z 2005 roku o efektach przenoszenia urzędów w Wielkiej Brytanii. Artykuł ten analizuje problem wyłącznie z perspektywy budżetowych kosztów funkcjonowania urzędów, szacując, że dzięki ich obniżeniu wydatki na przeniesienie urzędu zwrócą się po 8-11 latach. Jednak nowsze badania ze Szwecji, które uwzględniają też koszty związane z zakłóceniem pracy urzędu są znacznie mniej optymistyczne – po uwzględnieniu pełnych kosztów okazuje się, że potrzeba ponad 20 lat, by wydatki na przeniesienie urzędu się zwróciły. Raport Ministerstwa cytuje te badania, ale akurat ten fragment pomija.
- Metodologia raportu pokazuje, że rząd sam nie wie, czym zajmują się poszczególne urzędy centralne. Nie wiadomo, jakie korzyści przynoszą obywatelom, a w konsekwencji, jakie koszty przyniosłoby zakłócenie ich pracy przy ewentualnych przenosinach. Dlatego, zamiast ogłaszać deglomerację, rząd powinien przede wszystkim skupić się na przeglądzie istniejących urzędów oraz ich kompetencji, szukając oszczędności szczególnie w likwidacji dublujących się instytucji.
- Istnieje zagrożenie, że politycy Prawa i Sprawiedliwości, a w przyszłości innych partii, będą rozdzielać urzędy według klucza politycznego. 60-tysięczny Chełm, jedyne nowe miasto prezydenckie wygrane przez PiS w wyborach samorządowych i to niewielką różnicą głosów, otrzymał już zapowiedzi lokalizacji centrum usług wspólnych ZUS, centrum usług wspólnych NFZ i oddziału Instytutu Elektrotechniki oraz dofinansowanie uczelni. Posłanka Anna Sobecka pisze do polityków na rzecz lokalizacji urzędów w Toruniu, a poseł Szymon Giżyński mówi o trzech urzędach centralnych dla Częstochowy.

W lipcu br. Ministerstwo Przedsiębiorczości i Technologii, po pół roku, upubliczniło swój raport na temat rozważanego w kręgach rządowych przenoszenia urzędów centralnych z Warszawy do mniejszych miejscowości¹. Jego treść rozczarowuje. Przegląd literatury o przypadkach innych krajach jest dalece niewystarczający, brak nawet przybliżonych szacunków spodziewanych kosztów i korzyści przenoszenia urzędów w Polsce, a wyboru urzędów do potencjalnego przeniesienia oparto na analizie ich stron internetowych, bez konsultacji z samymi urzędnikami.

Niedostateczny przegląd literatury z świata

Trudno zrozumieć, dlaczego raport Ministerstwa opisuje przypadki przenoszenia urzędów akurat w Czechach, Estonii, Niemczech i Wielkiej Brytanii. W Czechach i Estonii brakuje rygorystycznych ewaluacji tego typu polityki, więc trudno z ich przypadków wyciągnąć jakiegokolwiek wnioski. Brakuje z kolei Szwecji, której dwie ewaluacje raport traktuje pobieżnie i nie poświęca temu krajowi więcej uwagi. W przypadku Niemiec przegląd jest bardzo ograniczony, skupiony na wylistowaniu przypadków przenoszenia urzędów i strategii rządowych, zamiast na jego efektach.

Argumenty autorów opierają się głównie na pracy Marshall et al. (2005) o efektach przenoszenia urzędów w Wielkiej Brytanii, która dokonuje analizy wyłącznie z perspektywy oszczędności budżetowych. Z cytowanej w nim wcześniejszej literatury wynika, że przenoszenie urzędów może się zwrócić dopiero w perspektywie 7-19 lat. Autorzy samego artykułu szacują zwrot na założeniach dla 2003 roku na 8-11 lat². Niestety, w przeciwieństwie do nowszej ewaluacji ze Szwecji (Swedish National Audit Office, 2009), nie uwzględnia on kosztów zakłócenia pracy przenoszonych urzędów. Gdyby uwzględnić koszty zakłócenia pracy to czas byłby dłuższy – w przypadku Szwecji było to więcej niż 20 lat. Jednocześnie, perspektywa oszczędności budżetowych na kosztach wynagrodzeń koliduje z prezentowanym celem stworzenia wysokiej jakości dobrze płatnych miejsc pracy w wyludniających się miejscowościach – Ministerstwo tej sprzeczności w żaden sposób nie zauważa.

Czy urzędnicy zgodzą się na deglomerację?

We współczesnej gospodarce przenoszenie urzędów jest prawdopodobnie bardziej kosztowne niż w drugiej połowie XX wieku, którą opisywali Marshall et al. (2005). Wraz z wejściem kobiet na rynek pracy w ostatnich dekadach, ludzie są mniej skłonni do przeprowadzki do mniejszych miejscowości, bo trudniej się w nich obu stronom małżeństwa realizować zawodowo. Współczesna gospodarka oparta na usługach jest też bardziej skoncentrowana w dużych miastach niż w XX wieku (Moretti, 2012), a urzędy centralne obok nowoczesnych usług rynkowych i instytucji kształcenia najsilniej dzisiaj korzy-

¹ <https://www.gov.pl/web/przedsiębiorczosc-technologie/raport-mpit-ws-deglomeracji-i-delokalizacji-urzedow-centralnych-w-polsce>

² Raport Ministerstwa mówi o 4-11 latach. Jednak zwrot w 4-6 lat to przykładowy szacunek Autorów artykułu z ich znacznie starszej pracy dla 1989, który aktualizują dla roku 2003 otrzymując przedział 8-11 lat.

stają na ekosystemach największych miast (World Bank, 2009), które dają dostęp do różnorodnego talentu, poddostawców, infrastruktury, obiegu wiedzy i tego wszystkiego, co pozwala prowadzić politykę publiczną opartą na dowodach. Marshall et al. (2005) podają, że w latach 1963-1993 przeciętnie 37% urzędników wyjeżdżało razem z urzędami. Kiedy w 2006 roku brytyjski urząd statystyczny przeniesiono z Londynu do Newport, na przeprowadzkę zgodziło się już jedynie 10% urzędników³. W Szwecji po przeniesieniu ze Sztokholmu urzędu konsumentów do Karlstad i narodowego instytutu zdrowia publicznego do Östersund pozostał zaledwie 1% urzędników. To znacząco podniosło koszty procesu, skutkując koniecznością czasochłonnej rekrutacji i zakłócenia pracy urzędu (Swedish National Audit Office, 2009).

Niechęć samych urzędników do pracy w małych miastach podkreśla niemiecki dokument rządowy, który Ministerstwo cytuje, pomijając ten fragment. Wbrew założeniu pozostawienia większości zatrudnienia federalnego w Bonn, już w 2015 roku 63% pracowników urzędowało w Berlinie. Młodzi urzędnicy nie chcą pracować w Bonn, bo postrzegają to jako mało perspektywiczne w długim okresie i widzą Berlin jako oferujący im znacznie szersze możliwości zawodowe. W efekcie pracownicy federalni w Bonn są znacznie starsi niż w Berlinie i oczekuje się, że w ciągu 20 lat 3/4 z nich odejdzie na emeryturę (Süsterhenn i Becher, 2017).

Wątpliwy wpływ na lokalną gospodarkę

Autorzy za Marshall et al. (2005) twierdzą, że każde przeniesione miejsce pracy tworzy lokalnie dodatkowe miejsca pracy w sektorze prywatnym zapominając, że takie keynesowskie efekty są jedynie tymczasowe. Faggio i Overman (2014) w szeroko cytowanym artykule badają wpływ zatrudnienia publicznego (nie tylko urzędów) na lokalny sektor prywatny w Wielkiej Brytanii, znajdując mnożnik na poziomie zaledwie 0,1. Co więcej, jako że efekty popytowe są tymczasowe, w długim okresie znajdują efekt ujemny – zatrudnienie publiczne wypiera prywatne. Późniejsza praca Faggio (2019) wykonana inną metodologią jest znacznie bardziej optymistyczna i wskazuje na mnożnik 1,1, który jednak w nieco dłuższym okresie dla usług prywatnych spada o 2/3, a dla prywatnego przemysłu z nieistotnego statystycznie stał się istotny i negatywny⁴. Przytoczone w dokumencie rządowym mnożniki skutkujące utworzeniem 1,25-1,4 dodatkowego miejsca pracy w sektorze prywatnym na każde przeniesione miejsce pracy w administracji, są nierealistycznie wysokie. Z niedawnej szwedzkiej ewaluacji można oszacować mnożniki w wysokości rzędu zaledwie 0,1-0,3 (Swedish Agency for Public Management, 2016). Po wojnie przeniesienie całej stolicy z Berlina do Bonn poskutkowało mnożnikiem zaledwie 0,86 (Becker et al., 2019). W Stanach Zjednoczonych, wyjątkowo korzystny w tym względzie przemysł prywatny, lokalizując się tworzy w reszcie sektora prywatnego 1,6 miejsca pracy (Moretti, 2010).

³ <https://www.ft.com/content/cdc2353c-44e6-11e5-af2f-4d6e0e5eda22>

⁴ Robocza wersja tego artykułu (Faggio, 2016) jest cytowana w raporcie Ministerstwa, ale dopiero w aktualnej, opublikowanej wersji (Faggio, 2019) dodano szacunki dla długiego okresu.

Przyjmijmy, że przeniesione miejsca pracy rzeczywiście stworzą 1,4 dodatkowego miejsca pracy w lokalnym sektorze prywatnym – nie ma powodu przypuszczać, że odwróci to kierunek rozwoju miasta. Przeniesienie 100-osobowego urzędu do 60 tys. miasta stworzy wtedy 100 miejsc pracy w administracji i 140 miejsc pracy w sektorze prywatnym. To jest bardzo optymistyczny scenariusz. Ministerstwo cytuje brytyjski dokument rządowy który przytacza szacunek lokalnego urzędu miejskiego, że przeniesienie 650 miejsc pracy do 330 tysięcznego Coventry stworzyło dodatkowe 20-30 etatów w sektorze prywatnym (Smith, 2010) – jakie może to mieć znaczenie z perspektywy rozwoju całego miasta? Grennberg (2017) w pracy magisterskiej zbadał relokacje urzędów w Szwecji metodami ekonometrii panelowej, nie znajdując jakiegokolwiek wpływu zatrudnienia publicznego i jego wzrostu na lokalną stopę migracji. Tomlinson (2012) opisuje dekadę zwiększania całkowitego zatrudnienia publicznego (nie tylko urzędów, ale również edukacji czy zdrowia) w mniejszych brytyjskich miastach, która w wielu z nich doprowadziła do 30%-40% udziału pracowników państwowych, przy braku znaczącego rozwoju sektora prywatnego.

Analiza stron internetowych to nie badanie

Badanie Ministerstwa polegało na analizie stron internetowych urzędów i ocenie w trójstopniowej skali możliwości przeniesienia każdego urzędu w czterech kategoriach: (1) współzależności z innymi częściami administracji i innymi instytucjami, (2) bezpośredniości i częstości kontaktu z klientami urzędu, (3) unikalnych, trudnych do znalezienia w innym miejscu niż Warszawa kadr urzędu, oraz (4) występowania unikalnej infrastruktury, niemożliwej lub drogiej w zastąpieniu. W rzeczywistości niemożliwa jest taka ocena bez konsultacji z urzędnikami, którzy w ocenianych urzędach pracują. W efekcie wnioski są niezbyt zrozumiałe, bo np. dlaczego komenda główna policji jest niemożliwa do przeniesienia, podczas gdy straży pożarnej już tak? Dlaczego Główny Urząd Statystyczny zakwalifikowano do przeniesienia, kiedy już dzisiaj jego funkcje są rozdysponowane po wszystkich województwach, a przeniesienie urzędu statystycznego w Wielkiej Brytanii spotkało się z szeroką krytyką?⁵ Już dzisiaj jakość pracy GUS jest źle oceniana przez użytkowników jego danych⁶ -- czy nie przyczynia się do tego obecna rozproszona struktura urzędu?

Metodologia dalszej analizy raportu pokazuje, że rząd sam nie wie, czym zajmują się poszczególne urzędy centralne. Nie wiadomo, jakie korzyści przynoszą obywatelom, a w konsekwencji, jakie koszty miałyby zakłócenie ich pracy przy ewentualnych przenosinach. Nie wiadomo, jaką rolę odgrywają w tworzeniu polityki publicznej, a w konsekwencji, jakie skutki miałyby odcięcie wybranych urzędów od kontaktu z rządem i parlamentem w Warszawie. W takiej sytuacji warto dokonać audytu, jaki zwrot podatnikom z ich pieniędzy daje wytypowanych 107 urzędów centralnych i czy naprawdę są im one potrzebne.

⁵ <https://www.ft.com/content/cdc2353c-44e6-11e5-af2f-4d6e0e5eda22>;

<https://www.theguardian.com/business/2016/feb/29/uk-policymaking-jeopardised-by-rubbish-official-statistics>

⁶ <https://www.pb.pl/gus-marnuje-ogromny-potencjal-gospodarczy-785790>

Podsumowanie

Sami autorzy wielokrotnie piszą, że konieczna jest pogłębiona analiza i trudno się z nimi nie zgodzić. Jednak taka analiza jest w dalszym ciągu potrzebna na poziomie ogólnym, odnośnie tego, jakie były efekty przenoszenia urzędów w innych krajach i co rząd spodziewa się osiągnąć przez taką politykę, przed przejściem do przypadków poszczególnych urzędów. Argument autorów, że 87% wyróżnionych przez nich urzędów jest zlokalizowanych w Warszawie, którą zamieszkuje jedynie 8,5% populacji Polski, nie jest wystarczający.

W raporcie Ministerstwa Przedsiębiorczości i Technologii brak odpowiedzi na którekolwiek z kluczowych pytań stojących przed rządem w kontekście potencjalnego rozproszenia urzędów centralnych:

- Jakie są powody wyludniania się mniejszych miast w Polsce? Czy ten proces jest niepożądany i jak łagodzić jego negatywne skutki?
- Czy rozproszenie urzędów może zatrzymać proces wyludniania się miast, do których zostaną przeniesione? Czy nie jest to sprzeczne z celem osiągnięcia oszczędności budżetowych?
- Jakie szczegółowe skutki budżetowe i jaki wpływ na sektor prywatny przyniosło rozproszenie urzędów w innych krajach? W szczególności w tych, w których dostępne są rygorystyczne ewaluacje, m.in. w Szwecji.
- Jakich efektów budżetowych i gospodarczych można oczekiwać przy przeniesieniu urzędów w Polsce?
- I dopiero w następnej kolejności, należałoby przejść do oceny możliwości przeniesienia konkretnych urzędów.

Brak pogłębionej analizy uprawdopodobnia ryzyko, że politycy Prawa i Sprawiedliwości, a w przyszłości innych partii, będą rozdzielać urzędy według klucza politycznego. 60-tysięczny Chełm, jedyne nowe miasto prezydenckie wygrane przez PiS w wyborach samorządowych i to niewielką różnicą głosów, otrzymał już zapowiedzi lokalizacji centrum usług wspólnych NFZ⁷, centrum usług wspólnych ZUS i oddziału Instytutu Elektrotechniki⁸ oraz dofinansowanie uczelni⁹. Posłanka Anna Sobecka pisze do polityków na rzecz lokalizacji urzędów w Toruniu, a poseł Szymon Giżyński mówi o trzech urzędach centralnych dla Częstochowy.¹⁰

⁷ <https://kurierlubelski.pl/pierwsze-w-polsce-centrum-uslug-wspolnych-nfz-bedzie-miec-siedzibe-w-chelmie/ar/c14-14240161>

⁸ <https://www.radiobonton.pl/wiadomosci/5463,chelm-nowe-miejsca-pracy-rekrutuje-min-zus>

⁹ <https://www.konkretnie.eu/rozwiwania/prawie-29-milionow-zlotych-na-instytut-nauk-medycznych-w-chelmie;http://wlubelskim.pl/2019/03/20/gowin-mazurek-chelmie/>

¹⁰ <http://czestochowa.wyborcza.pl/czestochowa/7,48725,25060383,pis-obecuje-deglomeracje-centralne-urzed-y-w-czestochowie.html>

Literatura

Becker, S., Heblich, S., Sturm, D. (2019), The Impact of Public Employment: Evidence from Bonn, Working paper, <http://personal.lse.ac.uk/sturmd/papers/wp/BHS.pdf>

Faggio, G. (2019), Relocation of public sector workers: Evaluating a place-based policy, Journal of Urban Economics 111:53–75, <https://doi.org/10.1016/j.jue.2019.03.001>

Faggio, G., Overman, H. (2014), The effect of public sector employment on local labour markets, Journal of Urban Economics 79:91-107, <https://doi.org/10.1016/j.jue.2013.05.002>

Grennberg, A. (2017), State Sector Relocations in Sweden. A Municipality-Level Panel Data Analysis on the Effects of Relocation on Regional Development, Master thesis in Spatial Planning and Development, Thesis advisor Örjan Pettersson, Department of Geography and Economic History, Umeå University, <https://www.diva-portal.org/smash/get/diva2:1109516/FULLTEXT01.pdf>

Marshall, J.N., Bradley, D., Hodgson, C., Alderman, N. & Richardson, R. (2005), Relocation, relocation, relocation: Assessing the case for public sector dispersal, Regional Studies 39(6): 767-787, <https://doi.org/10.1080/0034340050021366>

Moretti, E. (2012), The new geography of jobs, Houghton Mifflin Harcourt

Moretti, E., (2010), Local Multipliers, American Economic Review: Papers & Proceedings 100(2):373-377, <https://doi.org/10.1257/aer.100.2.373>

Smith, I.R. (2010), Relocation: Transforming Where and How Government Works, Her Majesty's Treasury

Süsterhenn, S., Becher, A. (2017), Bericht der Beauftragten der Bundesregierung für den Berlin-Umzug und den Bonn-Ausgleich zum Sachstand der Umsetzung des Gesetzes zur Umsetzung des Beschlusses des Deutschen Bundestages vom 20. Juni 1991 zur Vollendung der Einheit Deutschlands vom 26. April 1994 (Berlin/Bonn-Gesetz), Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz, Bau und Reaktorsicherheit (BMUB),

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

Swedish Agency for Public Management (2016), Government agencies' localisation . Overall documentation, 2016:8, <http://www.statskontoret.se/In-English/publications/2016---summaries-of-publications/government-agencies-localisation.-overall-documentation-20168/>

Swedish National Audit Office (2009), Relocation of government agencies. Summary, RiR 2009:30, https://www.riksrevisionen.se/download/18.78ae827d1605526e94b32a72/1518435465333/summary_t_2009_30.pdf

Tomlinson, J. (2012) From 'distribution of industry' to 'local Keynesianism': the growth of public sector employment in Britain. British Politics, 7(3): 204-223, <https://doi.org/10.1057/bp.2012.10>

World Bank (2009), World Development Report 2009: Reshaping Economic Geography, <http://documents.worldbank.org/curated/en/730971468139804495/pdf/437380REVISED01BLIC1097808213760720.pdf>

Forum Obywatelskiego Rozwoju

FOR zostało założone w 2007 roku przez prof. Leszka Balcerowicza, aby skutecznie chronić wolność oraz promować prawdę i zdrowy rozsądek w dyskursie publicznym. Naszym celem jest zmiana świadomości Polaków oraz obowiązującego i planowanego prawa w kierunku wolnościowym.

FOR realizuje swoje cele poprzez organizację debat oraz publikację raportów i analiz podejmujących ważne tematy społeczno-gospodarcze, a w szczególności: stan finansów publicznych, sytuację na rynku pracy, wolność gospodarczą, wymiar sprawiedliwości i tworzenie prawa. Z inicjatywy FOR w centrum Warszawy i w Internecie został uruchomiony licznik długu publicznego, który zwraca uwagę na problem rosnącego zadłużenia państwa. Działania FOR to także projekty z zakresu edukacji ekonomicznej oraz udział w kampaniach na rzecz zwiększania frekwencji wyborczej.

Wspieraj nas!

Zdrowy rozsądek oraz wolnościowy punkt widzenia nie obronią się same. Potrzebują zaplanowanego, wyężonego, skutecznego wysiłku oraz Twojego wsparcia.

Jeśli jest Ci bliski porządek społeczny szanujący wolność i obawiasz się nierozsądnych decyzji polityków udających na Twój koszt Świętych Mikołajów, wesprzyj finansowo nasze działania.

Wyślij przelew na konto FOR (w PLN): 68 1090 1883 0000 0001 0689 0629

W sprawie darowizn możesz się skontaktować z:

Patrycja Satora, dyrektor ds. rozwoju FOR
tel. 500 494 173
e-mail: patrycja.satora@for.org.pl

Już dziś pomóż nam chronić wolność – obdarz nas swoim wsparciem i zaufaniem.

KONTAKT DO AUTORA



Rafał Trzeciakowski
Ekonomista FOR
e-mail: rafal.trzeciakowski@for.org.pl

Fundacja Forum Obywatelskiego Rozwoju – FOR
ul. Ignacego Krasickiego 9A • 02-628 Warszawa • tel. 22 628 85 11
e-mail: <mailto:info@for.org.pl> • www.for.org.pl
[f](https://www.facebook.com/FundacjaFOR)/FundacjaFOR • [t](https://twitter.com/FundacjaFOR)@FundacjaFOR