



Data

Autor

31.01.2019

Rafał Trzeciakowski

Mit niemieckiej deglomeracji

- Niemcy w polskiej debacie publicznej są przedstawiane jako kraj, który dokonał pomyślnej deglomeracji w sensie rozproszenia siedzib urzędów centralnych po kraju i osiągnął tym samym zrównoważone tempo rozwoju miast różnych wielkości – bez niekontrolowanego wzrostu miast dużych i wyludniania się miast małych. Taki obraz jest nieprawdziwy.
 - W Niemczech najszybciej rosną miasta największe, podczas gdy miasta małe się wyludniają. W latach 2000-2016 funkcjonalne obszary miejskie (miasto i obszar dojazdów do pracy) powyżej 400 tys. mieszkańców urosły w Niemczech o 1,2 mln osób, mimo jednostkowych przypadków wyludniania się dużych ośrodków miejskich jak górnicze Zagłębie Ruhry i Drezno we wschodnich Niemczech. W tym samym czasie obszary miejskie o populacji 250-399 tys. skurczyły się o 0,4 mln mieszkańców.
 - Niemiecki układ osadniczy jest unikalny na skalę europejską, ale nie jest to wynikiem celowej polityki władz, tylko najpierw późnego zjednoczenia Niemiec w XIX wieku, kiedy kraje związkowe były już relatywnie zurbanizowane, a później podziału kraju między wschód i zachód po II wojnie światowej. Po wojnie Berlin Zachodni został odcięty od reszty Niemiec Zachodnich, przez co utracił dotychczasowe funkcje polityczne i gospodarcze. Przykładowo przed wojną lotnisko w Berlinie było największym hubem lotniczym w Europie Zachodniej. Po wojnie hub przeniósł się jednak do Frankfurtu, w którym w tamtym czasie armia amerykańska utworzyła swoją główną bazę lotniczą w Europie. Dzisiaj Niemcy są jedynym krajem Europy Zachodniej w którym największe lotnisko nie jest zlokalizowane w największym mieście. Po zjednoczeniu Niemiec przeniesienie hubu lotniczego z powrotem do Berlina okazało się zbyt drogie ze względu na konieczność ponownego poniesienia w Berlinie kosztów poniesionych już wcześniej we Frankfurcie. Podobnie po wojnie branża bankowa przeniósła się z Berlina do Frankfurtu, branża ubezpieczeniowa i przetwórstwo przemysłowe do Monachium, a przemysł wydawniczy do Hamburga.
 - Zatrudnienie w sektorze publicznym rzadko ma znaczący pozytywny wpływ na zatrudnienie w sektorze prywatnym. Nawet przeniesienie stolicy z Berlina do Bonn miało dużo słabszy wpływ na lokalne zatrudnienie, niż ma lokalizowanie prywatnego przemysłu. Co więcej, w 1988 roku Bonn miało niższą przeciętną produktywność pracy od innych porównywalnych niemieckich miast.

Niemiecki układ osadniczy to efekt podziału na wschód i zachód

Niemiecki rozproszony układ osadniczy wynika z późnego zjednoczenia Niemiec w XIX wieku, kiedy poszczególne księstwa były już relatywnie zurbanizowane, jak również z 40-letniego rozbitcia kraju po II wojnie światowej, kiedy Berlin utracił swoją wcześniejszą rolę polityczną i gospodarczą. Po wojnie Berlin, przedwojenna stolica Niemiec, znalazł się 200 km na wschód od granicy zachodnich i wschodnich Niemiec. Dodatkowo w 1961 roku wschodnie Niemcy przedzieliły miasto murem, który dodatkowo osłabił jego potencjał. W tym czasie hub lotniczy i branża bankowa wyprowadziły się z Berlina do Frankfurtu, przemysł ubezpieczeniowy i przetwórczy do Monachium, wydawniczy do Hamburga, a stolica do Bonn. Formalnie Berlin Zachodni funkcjonował jako strefa okupacyjna aliantów do 1990 roku, a niemiecki parlament powrócił do niego dopiero w 1999 roku. Powrót wielu branż do Berlina okazał się już jednak zbyt kosztowny.

W następstwie odcięcia Berlina od pozostałej części Republiki Federalnej Niemiec wyprowadziły się z niego kolejne branże gospodarki, czego dobrym przykładem jest hub lotniczy. Niemcy są dzisiaj jedynym krajem Europy Zachodniej, w którym największe lotnisko nie znajduje się w największym mieście i w którym takie lotnisko zmieniło swoją lokalizację po II wojnie światowej. Przed wojną lotnisko w Berlinie było największe w Europie Zachodniej. Dzisiaj jest dopiero czwarte w Niemczech. Podział kraju uniemożliwił Berlinowi spełnianie wcześniejszej roli hubu lotniczego. Jednocześnie amerykańska armia założyła swój główny europejski terminal lotniczy we Frankfurcie, który był dobrze skomunikowany z resztą RFN, więc tam przeniósł się niemiecki hub lotniczy. Powrót roli głównego lotniska do Berlina po zjednoczeniu Niemiec byłby bardzo drogi ze względu na koszty poniesione już przez lata działalności hubu lotniczego we Frankfurcie, dlatego nigdy nie nastąpił (Redding et al., 2011).

Nawet przeniesienie całej stolicy do nowego miasta miało ograniczone skutki

Ustanowienie stolicy RFN w Bonn, mieście najmniejszym spośród branych pod uwagę, nie było motywowane jego rozwojem, ale względami strategicznymi kraju po II wojnie światowej. Jednocześnie pozostawienia większości federalnego zatrudnienia w Bonn po powrocie stolicy do Berlina było motywowane raczej wyjątkowymi względami politycznymi niż celowym podejściem do rozwoju regionalnego kraju. Becker et al. (2018) wskazują, że po pierwsze, przenosząc stolicę do Bonn zamiast do Frankfurtu, który jako duże miasto byłby oczywistym wyborem, chciano podkreślić tymczasowość podziału Niemiec na wschód i zachód. Stolica z Frankfurtu prawdopodobnie nigdy nie wróciłaby już do Berlina, ale z Bonn już tak. Po drugie, obawiano się, że silna obecność wojsk amerykańskich we Frankfurcie mogłaby podważać niezależność nowego niemieckiego rządu. Jednocześnie przenosząc stolicę z Bonn z powrotem do Berlina, podjęto decyzję polityczną o hojnej rekompensacie dla Bonn w formie subsydium finansowego, utworzeniu w Bonn nowych instytucji o narodowym i międzynarodowym znaczeniu, a także podwójnych biur każdego federalnego ministerstwa w Berlinie i Bonn oraz pozostawienia większości federalnego zatrudnienia w Bonn.

Nawet skutki przeniesienia stolicy z Berlina do ledwie 150-tysięcznego (przed wojną) Bonn i związany z tym przyjazd 15,6 tys. urzędników federalnych miał tylko ograniczony wpływ na wzrost zatrudnienia w sektorze prywatnym tego miasta. Becker et al. (2018) porównali Bonn w 40-letnim powojennym okresie do grupy kontrolnej 40 podobnych niemieckich miast i do modelowego miasta stworzonego statystycznie na ich podstawie. Okazało się, że duży wzrost liczby miejsc pracy w sektorze publicznym w Bonn poskutkował jedynie ograniczonym wzrostem liczby miejsc pracy w sektorze prywatnym. Każde

dotkliwe państwowe miejsca pracy zmniejszyło o 0,2 liczbę miejsc pracy w przemyśle, a zwiększyło o 1,06 w pozostałej części sektora prywatnego. To znacznie lepszy wynik od tego, co Faggio i Overman (2014) oszacowali dla zatrudnienia władz lokalnych w Anglii, gdzie każde dodatkowe państwowe miejsce pracy tworzyło 0,5 prywatnego miejsca pracy w sektorze dóbr niewymiennych (np. fryzjerzy) i niszczyło 0,4 miejsc pracy w sektorze dóbr wymiennych (np. przetwórstwo przemysłowe). Wynik Bonn jest jednak ciągle dużo słabszy od tego, który Moretti (2010) wykazał dla nowych prywatnych miejsc pracy w miastach USA w sektorze dóbr wymiennych, w którym każde tworzyło 1,6 miejsc pracy w reszcie gospodarki.

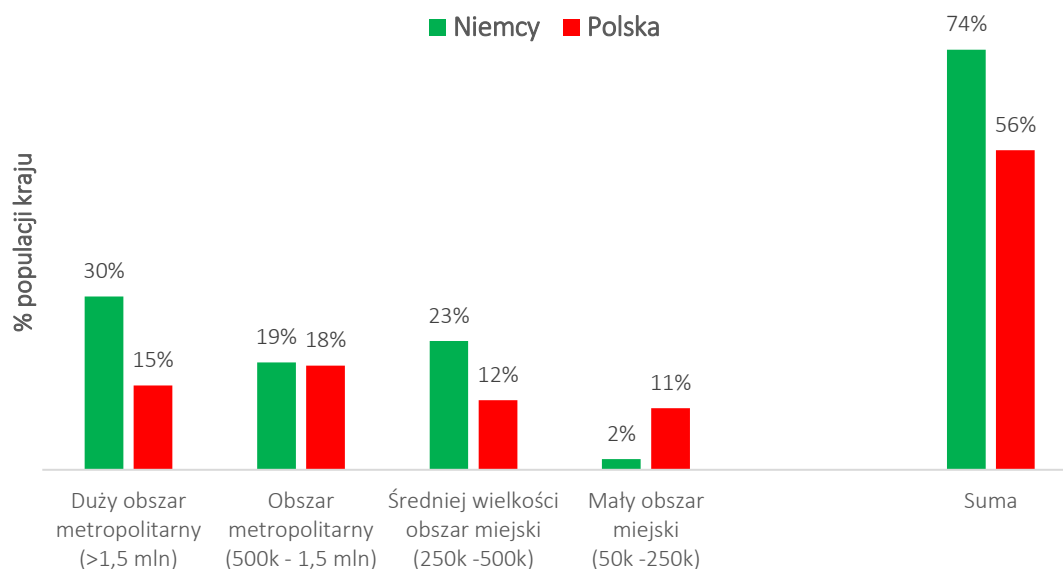
Przed wszystkim dramatyczny wzrost państwowego zatrudnienia w Bonn nie przełożył się na wzrost produktywności sektora prywatnego, chociaż znacząco podniósł wydatki publiczne na kulturę. Bonn w 1988 roku, po 40 latach statusu tymczasowej stolicy RFN, odznaczało się o 12-25% niższą wartością dodaną na pracującego w prywatnym przetwórstwie przemysłowym, handlu i transporcie niż w porównywalnych niemieckich miastach. O połowę wyższe były natomiast państwowe wydatki na kulturę. Autorzy badania wątpią jednak, czy podobny wzrost wydatków na kulturę towarzyszyłby przenoszeniu miejsc pracy do słabiej rozwiniętych regionów. W stolicy wysokie wydatki publiczne na kulturę mogą być silnie motywowane względami politycznymi, jak również wspierane przez zrzeszenia i organizacje zajmujące się lobbieniem (Bekcer et al., 2018).

Konsekwencje wykorzystywania zatrudnienia publicznego jako subsydium dla słabiej rozwiniętych regionów mogą być jednak znacznie bardziej negatywne niż w przypadku przeniesienia stolicy z Berlina do Bonn. Rolę takiego subsydium spełniają państwowe miejsca pracy na biednym południu Włoch. Alesina et al. (2001) szacują, że aż połowa płac w administracji centralnej i lokalnej, edukacji, służbie zdrowia i reszcie sektora publicznego na południu Włoch ma formę subsydium. Po pierwsze, jakkolwiek tych miejsc pracy jest w ujęciu *per capita* tylko nieznacznie więcej niż na północy, to ze względu na niskie lokalne stopy zatrudnienia na południu pracuje w nich aż 22% pracujących (wobec 12% na północy). Po drugie, jakkolwiek płace w budżetówce są identyczne na terenie całego kraju, to w biedniejszych regionach koszty życia są niższe, co znacznie podnosi realną wartość płac w sektorze publicznym. W efekcie, jak tymczasowy zasiłek może ułatwiać znalezienie nowej pracy, tak zatrudnienie w sektorze publicznym jest trwałe i w połączeniu z wysokimi płacami zniechęca do szukania pracy w sektorze prywatnym, do studiowania kierunków atrakcyjnych z perspektywy sektora prywatnego i do podejmowania działalności gospodarczej. Autorzy argumentują, że w ten sposób powstaje błędne koło: w regionach słabiej rozwiniętych zwiększa się atrakcyjność państwowych miejsc pracy, co zachęca do szukania zatrudnienia w sektorze publicznym zamiast do rozwoju gospodarczego regionu. Taka pomoc socjalna nie stanowi siatki bezpieczeństwa dla tych, którym powiniene się noga, ale permanentny hamak za pieniądze podatników.

W Niemczech duże miasta rosną najszybciej, a małe się wyludniają

W Niemczech, tak samo jak w Polsce, duże miasta rosną najszybciej, podczas gdy małe miasta się wyludniają. W polskiej debacie publicznej Niemcy przedstawiane są jako kraj, który dzięki polityce deglomeracji (w sensie przenoszenia urzędów centralnych z Berlina do mniejszych miast) osiągnął stabilny rozwój miast, unikając wyludniania miast małych i średnich z korzyścią dla dużych. Rzeczywistość przedstawia się inaczej. Nie tylko większa część Niemców niż Polaków mieszka w miastach, lecz także więcej z nich mieszka w miastach dużych niż małych. Jednocześnie duże miasta rosną w Niemczech najszybciej, podczas gdy małe się wyludniają.

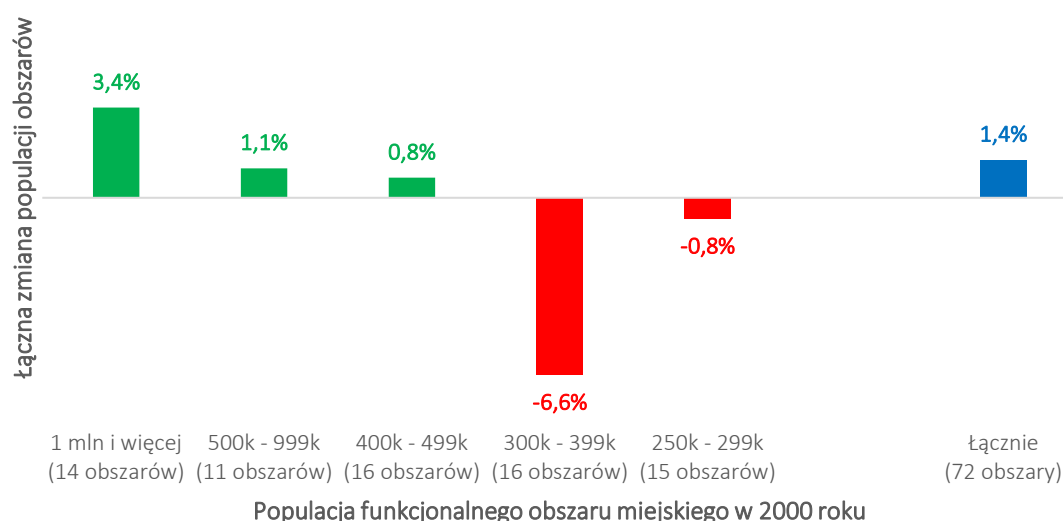
Wykres 1. Populacja zamieszkała na funkcjonalnych obszarach miejskich¹ wg wielkości w 2015 roku



Źródło: Opracowanie własne FOR na podstawie danych OECD (2018)

W niedawnej analizie FOR (Trzeciakowski, 2019) pokazaliśmy, że w Niemczech znacznie większy odsetek populacji niż w Polsce zamieszkuje duże miasta. W 2014 roku 74% mieszkańców Niemiec zamieszkiwało funkcjonalne obszary miejskie (miasto i obszar dojazdów do pracy wg zharmonizowanej definicji OECD) o populacji 50 tys. osób i więcej, wobec 56% mieszkańców Polski. Na obszarach metropolitarnych o wielkości 1,5 mln osób i więcej zamieszkiwało 30% mieszkańców Niemiec wobec 15% mieszkańców Polski. Na najmniejszych obszarach miejskich 50-250 tys. osób sytuacja była odwrotna: zamieszkiwało je 11% mieszkańców Polski wobec 2% mieszkańców Niemiec (Wykres 1).

Wykres 2. Zmiana populacji funkcjonalnych obszarów miejskich¹ w Niemczech w latach 2000-2016



Źródło: Opracowanie własne FOR na podstawie danych OECD

¹ Zharmonizowana definicja została opracowana wspólnie przez Komisję Europejską i OECD (Dijkstra i Poelman, 2012; OECD, 2012). W większości krajów obszary funkcjonalne zostały wyznaczone na podstawie danych o dojazdach do pracy za 2001 rok, ale w przypadku Polski i Niemiec dokonano tego na danych za 2006 rok.

W ostatnich 16 latach obszary miejskie powyżej 400 tys. mieszkańców wzrosły w Niemczech o 1,2 mln, podczas gdy te o populacji 250-399 tys. osób skurczyły się o 0,4 mln. W latach 2000-2016 niemieckie funkcjonalne obszary miejskie, które w 2000 roku miały wielkość 250 tys. mieszkańców i więcej, urosły o 1,4% (783,5 tys. osób). Ich wzrost był jednak dalece nierównomierny. Populacja obszarów metropolitalnych o populacji 1 mln i więcej (w 2000 roku było takich 14) urosła w sumie o 3,4% (1045 tys. osób), czyli najbardziej ze wszystkich. W tym samym czasie 11 obszarów o populacji 500-999 tys. osób wzrosło o 1,1% (83 tys. osób), a 16 obszarów o populacji 400-499 tys. osób wzrosło o 0,8% (53 tys. osób). Małe miasta cechowały się natomiast dużymi spadkami. 16 obszarów o populacji 300-399 tys. osób straciło aż 6,6% populacji (365 tys. osób), a 15 obszarów o populacji 300-399 tys. osób straciło 0,8% mieszkańców (32 tys. osób, Wykres 2).

W Niemczech, podobnie jak w Polsce, regiony górnicze pomimo wysokiej populacji w 2000 roku wyludniały się. 5-milionowe Zagłębie Ruhry było największym funkcjonalnym obszarem miejskim w Niemczech w 2000 roku. Od tego czasu do 2016 roku utraciło 5,1% populacji. Podobnie Saarbrücken, główny 850-tysięczny w 2000 roku obszar miejski Zagłębia Saary, utracił 8,0% mieszkańców. Dla porównania funkcjonalny obszar miejski Katowic miał w 2000 roku 2,7 mln osób i do 2016 roku stracił 6,9% ludności.

Wyraźnie słabiej rozwijały się również miasta w dawnych Niemczech wschodnich. W latach 2000-2016 1,4-milionowe Drezno straciło 3,7% populacji, 1-milionowy Lipsk nieznacznie 0,1%, a 0,5-milionowy Magdeburg 7,7%. Pomimo miliardów marek i euro transferów z zachodu do wschodu Niemiec po zjednoczeniu, wschodnie Niemcy rozwijają się w dalszym ciągu słabiej niż południe i zachód kraju.

Podsumowanie

Z powyższej analizy wynikają trzy ważne wnioski dla polskiej debaty publicznej o deglomeracji. Po pierwsze, rozproszenie funkcji administracyjnych i gospodarczych pomiędzy szereg niemieckich miast bez wyraźnej koncentracji w żadnym z nich jest pochodną wyjątkowej powojennej historii politycznej i gospodarczej Niemiec, a nie wynikiem celowego zarządzania lokalizacjami urzędów. Po drugie, zatrudnienie w sektorze publicznym zwykle nie przekłada się na duże efekty mnożnikowe zatrudnienia w sektorze prywatnym. Po trzecie, pomimo rozproszenia urzędów centralnych po kraju w Niemczech duże miasta szybko rosną, podczas gdy małe miasta się wyludniają.

Literatura

Alesina, A., Danninger, S., Rostagno, M. (2001), Redistribution through Public Employment: The Case of Italy, IMF Staff Papers 48(3):447-473

Becker, S., Heblich, S., Sturm, D. (2018), The Impact of Public Employment: Evidence from Bonn, Mimeo, May 27th, <http://personal.lse.ac.uk/sturmd/papers/wp/BHS.pdf>

Dijkstra, L., Poelman, H. (2012), Cities in Europe - The new OECD-EC definition, European Commission, https://ec.europa.eu/regional_policy/sources/docgener/focus/2012_01_city.pdf

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>



Moretti, E., (2010), Local Multipliers, American Economic Review: Papers & Proceedings 100(2):373-377

OECD (2012), Redefining “Urban”: A New Way to Measure Metropolitan Areas, OECD Publishing, <http://dx.doi.org/10.1787/9789264174108-en>

OECD (2018), OECD Regions and Cities at a Glance 2018, OECD Publishing, Paris

Redding, S.J., Sturm, D.M., Wolf, N. (2011), History and Industry Location: Evidence from German Airports, Review of Economics and Statistics 93(3):814-831

Trzeciakowski, R. (2019), Deglomeracja – kosztowna redystrybucja prestiżu, Analiza 2/2019, Forum Obywatelskiego Rozwoju, <https://for.org.pl/pl/a/6506,analiza-2/2019-deglomeracja-kosztowna-redystrybucja-prestizu>



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, wytężonego, 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:

Patrycja Satora, dyrektor ds. rozwoju FOR

Tel. 500 494 173

patrycja.satora@for.org.pl

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

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

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: info@for.org.pl ☎ www.for.org.pl

[f/FundacjaFOR](https://www.facebook.com/FundacjaFOR) ☎ [t/FundacjaFOR](https://twitter.com/FundacjaFOR)