

Autorzy: Marian Gorynia, Waldemar Budner

Regionalny wymiar pandemii COVID-19. Nowa normalność

16.03.2021

Ograniczenie aktywności gospodarczej w okresie pandemii jest silnie zróżnicowane w zależności od branż i sektorów. Czy takie zróżnicowanie w gospodarce polskiej występuje również w przekroju regionalnym, np. w podziale na województwa? I czy pandemia może być szansą dla regionów, nie tylko zagrożeniem?



(©Envato)

W początkowych analizach skutków pandemii COVID-19 stosunkowo niewiele uwagi zwracano na rozpoznanie rozkładu przestrzennego zaobserwowanych i potencjalnych w przyszłości przejawów i skutków kryzysu wywołanego tym specyficznym szokiem zewnętrznym. Gospodarka polska to przecież również 16 subsystemów gospodarczych, czyli 16 województw, które z jednej strony tworzą większe makroregiony, a z drugiej składają się z mniejszych jednostek – podregionów, powiatów, miast, gmin.

Jeśli chodzi o sytuację zdrowotno-epidemiologiczną, to aspekt przestrzenny jest uwzględniany w zadowalającym stopniu w zestawieniach regionalnych w podziale na województwa, powiaty i miasta. Dane na ten temat są zbierane, przetwarzane oraz komunikowane w skrupulatny, względnie kompletny i regularny sposób. Dużo mniej miejsca przeznacza się na dyskusję na temat skutków dla województw i dużych miast, zwłaszcza które mają znaczący udział w tworzeniu polskiego PKB.

Nowa normalność pandemiczna – lata 2020-2021

Przyjmujemy założenie, że nowa normalność oznacza stan/rzeczywistość po wybuchu pandemii i w trakcie jej trwania. Okres trwania nowej normalności umownie ograniczamy do pandemicznego 2020 roku oraz do roku 2021, który – jak zakładamy – będzie rokiem odbudowy i próby powrotu do normalności przedcovidowej. To, co wyżej zostało nazwane nową normalnością, jest kombinacją czynników cechujących tradycyjną normalność – niewolną od licznych słabości – z pasmem okoliczności definiujących pandemię. Zdając sobie sprawę, że takie podejście może budzić wątpliwości, dla uproszczenia zakładamy jednak, że odbudowa tego, co było będzie pierwszym wyborem decydentów na wszystkich szczeblach – zarówno w poszczególnych krajach, jak i na poziomie regionów. Nie wyklucza to oczywiście pojawiania się inicjatyw zmian, wywołanych tak przez pandemię, jak i od niej niezależnych, a nawet zaczątków tendencji ewolucji długookresowej. Jednak wdrożenie zmian może zająć sporo dodatkowego czasu, zwłaszcza gdyby miało się wiązać z realizacją projektów inwestycyjnych.

Pandemią zostały dotknięte gospodarki wszystkich państw UE. Przewidywania Komisji Europejskiej dla Polski zakładają, że recesja w Polsce w 2020 roku ma być jedną z najpłytszych w UE (-2,8 proc.), choć jeszcze jesienią Komisja prognozowała spadek polskiego PKB o 3,6 proc. Podobnie potencjał ożywienia gospodarczego w skali UE w 2021 roku będzie się znacząco różnić w zależności od kraju, Polska będzie jednym z krajów najszybciej odrabiających „covidowe straty”. Z kolei, zgodnie z prognozami Komisji Europejskiej, w 2022 roku PKB Polski ma wzrosnąć o 5,1 proc.

Wyższa dynamika polskiego PKB w drugiej połowie 2020 r. to głównie efekt ożywienia konsumpcji gospodarstw domowych z jednej strony (wzrost sprzedaży detalicznej), z drugiej zaś efekt wzrostu produkcji przemysłowej i eksportu. Jednak przedłużenie ograniczeń pandemicznych na początku 2021 r. będzie nadal negatywnie oddziaływać na aktywność gospodarczą, szczególnie w sektorze usług adresowanych bezpośrednio do klientów (głównie branży fitnessowej, turystycznej, gastronomicznej, hotelarskiej czy kulturalnej). Podobnie negatywny efekt wywoła gwałtowny wzrost liczby nowych infekcji (trzecia fala koronawirusa) i ponowne wprowadzenie ograniczeń epidemicznych. Jednak wraz ze stopniowym wprowadzaniem szczepień i złagodzeniem obostrzeń należy oczekiwać, że wzrost PKB przyspieszy w drugiej połowie roku.

Przedstawiony obraz polskiej gospodarki na tle UE pozwala na stwierdzenie, że paradoksalnie mimo wyraźnego spowolnienia gospodarczego (pierwszego od 1991 r.) Polska osiągnęła efekt doganiania krajów UE (konwergencji). Sytuacja Polski polepszyła się w stosunku do średniej unijnej. Wynika to ze wspomnianego wzrostu PKB, który – mimo że ujemny – był w Polsce i tak lepszy niż w większości krajów UE.

Czy na pandemii zyskają niektóre regiony?

Nasuwa się pytanie, czy są w Polsce regiony (województwa), które „zyskują” na pandemii? Tak jak niektóre obszary gospodarki, które odniosły korzyści w 2020 roku (np. produkcja niektórych urządzeń, środków medycznych i lekarstw, w tym szczepionek, składowanie i przetwarzanie danych w chmurze, handel elektroniczny, zdalna edukacja, logistyka).

Przecież rozwój regionalny nie jest przestrzennie zrównoważony. Innymi słowy, w których województwach sytuacja w okresie pandemii relatywnie polepszyła się, a gdzie uległa pogorszeniu?

Odbudowa gospodarki w naszym kraju i jej rozwój w ujęciu regionalnym będą niejednolite. Trudno jest przewidzieć, jaka będzie ścieżka odbudowy poszczególnych województw, ponieważ mechanizm rozwoju regionalnego pozostaje wciąż nie w pełni rozpoznany, tym bardziej w warunkach pandemii. Teoretyczna luka badawczo-poznawcza nie nadała tu za rzeczywistością. Obecnie nie ma jeszcze danych statystycznych pozwalających na obiektywną ocenę kondycji gospodarczej województw w ostatnim okresie. Jedno jest pewne: wzrost gospodarczy regionów jest zróżnicowany.

To zróżnicowanie obecne było już wcześniej i wynikało z różnych uwarunkowań, głównie: historycznych, posiadanych zasobów surowcowych, materialnych, ludzkich, dotychczasowego zagospodarowania, ale również realizowanej przez państwo polityki regionalnej. Prowadzona w kraju do 2015 r. polityka rozwoju regionalnego była oparta na modelu polaryzacyjno-dyfuzyjnym, wspierającym obszary metropolitalne, a także wzmacniającym procesy rozprzestrzeniania się rozwoju z tych obszarów na ich otoczenie. Model ten został po 2015 r. zastąpiony koncepcją wyrównywania różnic międzyregionalnych, ze szczególnym naciskiem na obszary słabiej rozwinięte. Mimo wszystko, wielkie aglomeracje miejskie stanowią nadal istotne obszary przestrzennej struktury funkcjonalnej kraju. Są ośrodkami wzrostu dla swoich regionów. Województwa mające taki biegun w postaci dużej aglomeracji miasta wojewódzkiego rozwijają się lepiej. Przykładowo udział w tworzeniu PKB w 2019 r. tylko pięciu najbogatszych województw: mazowieckiego, śląskiego, wielkopolskiego i dolnośląskiego wyniósł ponad 53 proc.

W regionach, w których produkcja została utrzymana (lub tylko częściowo ograniczona), odporność gospodarki w perspektywie średniookresowej została podtrzymana.

Można stwierdzić, że w regionach, w których produkcja została utrzymana (lub tylko częściowo ograniczona), odporność gospodarki w perspektywie średniookresowej została podtrzymana. Dotyczy to właśnie regionów z dużym udziałem innowacyjnych, wysokich technologii. Podobnie ma się sprawa z sektorem usług, szczególnie wyższego rzędu (m.in.: centrów usług wspólnych, finansów, ubezpieczeń, marketingu). To w stolicach tych regionów następuje koncentracja innowacyjnego segmentu gospodarki. Należy też podkreślić, że zdolności produkcyjne zostały utrzymane też w takich działach jak energetyka, górnictwo czy branża chemiczna, ale również, co ciekawe, w branży spożywczej. Niestety wzrost w najbiedniejszych regionach był znacznie niższy niż w najbogatszych. Konsekwencją jest

dalsze różnicowanie się regionalnego poziomu rozwoju gospodarczego. Aż dziewięć województw (opolskie, lubelskie, podlaskie, świętokrzyskie, warmińsko-mazurskie, zachodniopomorskie, lubuskie, podkarpackie, kujawsko-pomorskie) dołożyło po mniej niż 5 proc. do polskiego PKB.

Na pewno pandemia COVID-19 bardzo negatywnie odbija się na wydatkach konsumentów, usługach, inwestycjach, przepływach kapitału, produkcji przemysłowej i łańcuchach dostaw. Mimo to w najbogatszych miastach: Warszawie, Poznaniu, Wrocławiu, Metropolii Śląskiej, Krakowie, Łodzi, i Trójmieście, które wypracowują łącznie ponad 45 proc. polskiego PKB, skala i znaczenie wstrząsu gospodarczego były dotychczas mniejsze niż w ośrodkach słabszych – niebędących znaczącymi ośrodkami wzrostu regionalnego. Należy jednak podkreślić, że przestoje gospodarcze spowodowane obostrzeniami pandemicznymi miały bardzo negatywny wpływ na gospodarkę wszystkich miast. Konsekwencje są złożone i zróżnicowane pod względem skali. Badania nad wielkością negatywnych skutków koronawirusa nadal trwają. Mimo to, z pewną ostrożnością można wskazać obszary gospodarki miejskiej, w które uderzył wybuch epidemii. Z pewnością ograniczył on dochody części obywateli, dochody z turystyki (-80 proc.), hotelarstwa i gastronomii. Stanowi to silne zagrożenie dla małych i średnich przedsiębiorstw. Ogólnie pandemia obniżyła wpływy z podatków miejskich, ograniczając możliwości miast do realizacji planów inwestycyjnych i rozwoju. Agencja Fitch Ratings szacuje, że w 2021 r. dochody podatkowe miast pozostaną poniżej poziomu z 2019 r., a presja na wzrost zadłużenia wzrośnie.

Z przyjętych przez Fitch założeń wynika, że wzrost dochodów operacyjnych (bez dochodów majątkowych) w latach 2020-2024 będzie średnio dwa razy mniejszy niż wzrost w latach 2015-2019. Przy czym największy spadek tej dynamiki mogą odnotować takie miasta jak: Płock, Ostrów Wielkopolski, Opole, a najmniejszy – Zabrze, Rybnik, czy Szczecin. Zdaniem Fitch Ratings w latach 2020-2024 wolniej niż w latach 2015-2019 mają też rosnąć wydatki operacyjne badanych miast. Najmocniejsze ograniczenie wzrostu wydatków może nastąpić w takich miastach jak: Gdańsk, Ostrów Wielkopolski i Opole, najsłabsze zaś – w Płocku, Bydgoszczy, czy Gliwicach.

Większe miasta i aglomeracje okazały się bardziej odporne na straty spowodowane epidemią niż miasta mniejsze.

Mimo zagrożeń i strat spowodowanych epidemią, większe miasta i aglomeracje okazały się bardziej odporne niż mniejsze. Niektóre mniejsze ośrodki, szczególnie w słabszych regionach, dodatkowo dotknęło zjawisko „kurczenia się miast” (*shrinking cities*). Ma ono swoje konsekwencje nie tylko dla demografii (ubytek ludności związany z migracjami) i gospodarki, ale również dla życia społecznego (wykluczenie społeczne, pauperyzacja). Innymi słowy pogłębia się obraz nierówności dochodowych w Polsce i to w skali całego kraju. Wyniki badania Wielkopolskiego Urzędu Statystycznego pokazują charakterystyczną prawidłowość: im region czy miasto bardziej zamożne, im wyższe są tam wynagrodzenia i możliwości rozwijania biznesów; tym więcej mieszka tam ludzi zamożnych. W efekcie nierówności dochodowe są większe. Przykładowo w ujęciu regionalnym największe zróżnicowanie dochodowe widać w miastach województwa mazowieckiego. W ujęciu miast

stolic województw, najbardziej zróżnicowane dochodowo okazują się: Warszawa, Kraków, Poznań, Wrocław i Gdańsk. Z kolei najbardziej „płaskie” – czyli wyrównane – są dochody mieszkańców małych miast, szczególnie w regionach słabszych.

Wpływ na ożywienie koniunktury gospodarczej w poszczególnych województwach będzie miało nie tylko wygaszanie pandemii. Oczywiście, im mniejsza liczba zarażonych w regionach, tym szybszy będzie powrót do normalności i szybsze tempo znoszenia obostrzeń. Ożywienie gospodarcze zależy będzie jednak również od zdolności reagowania władz rządowych – tworzenia polityki o stabilizującym wpływie, ale również samorządowych, szczególnie zarządów województw. W ramach funduszy unijnych środki na regionalne programy operacyjne mogą wynieść łącznie ok. 28 mld euro. Algorytm podziału oparty na obiektywnych kryteriach, m.in. liczbie ludności i PKB na mieszkańca może spowodować, że proponowana pula dla niektórych województw będzie nawet ponad 40 proc. niższa niż pula na lata 2014–2020, podczas gdy dla innych – ok. 20 proc. mniejsza. Pula może być dużo niższa np. dla Dolnego Śląska, Wielkopolski, Małopolski, Pomorza. Mniejsza różnica dotyczy części regionów słabszych, jak: Podlasie, Podkarpacie, Lubelszczyzna, Warmia i Mazury.

Dynamika ożywienia w regionach będzie również uzależniona od odbudowy gospodarek w krajach naszych głównych partnerów handlowych (szczególnie niemieckiej).

Nowa nowa normalność

Nowa nowa normalność to stan po ustąpieniu pandemii, czyli okres wybiegający poza 2021 rok. W tym przedziale czasowym powinny ujawnić się inicjatywy dotyczące zmian postcovidowych, czyli powinny być wdrożone w życie strategie popandemiczne. Jak wskazano wcześniej nowa normalność zawiera w sobie elementy normalności tradycyjnej, a także cechy wykształcone przez pandemię, które mogą mieć charakter przejściowy – znikną wraz z ustąpieniem pandemii, oraz te, które pozostaną na zawsze i w tym sensie zmodyfikują czy nawet zdominują nasze życie. Te ostatnie stanowią swoisty pomost do nowej nowej normalności, czyli normalności popandemicznej. Niezwykle ważne jest ponadto dostrzeżenie, że nowa nowa normalność może być dodatkowo powiązana z pojawieniem się czynników dziś jeszcze nieznanymi, całkowicie nowych, o wydźwięku zarówno pozytywnym, jak i negatywnym.

Pandemia doprowadziła i może jeszcze doprowadzić do negatywnych zmian w tworzeniu PKB wskutek upadłości firm i długotrwałych szkód na rynku pracy. Firmy, które przetrwają kryzys powinny podjąć działania inwestycyjne, zwłaszcza że część polskich przedsiębiorstw dysponuje pokaźnymi zasobami gotówki. Inwestycje powinny zwiększyć niski wciąż jeszcze poziom produktywności i wydajności polskiej gospodarki. To będzie z kolei czynnikiem determinującym bazę do wzrostu PKB, a w tym do lepszego opłacania czynnika pracy w postaci podniesienia poziomu płac. Firmy relatywnie bardziej proinnowacyjne (położone w województwach: mazowieckim, dolnośląskim, małopolskim, wielkopolskim, pomorskim) zaczną zapewne inwestować w sektory, które potencjalnie dają przewagę konkurencyjną. Pożądanymi czynnikami spodziewanego wzrostu powinny być: wiedza, kapitał intelektualny, wysokie technologie, otoczenie instytucjonalne.

Odwrót od globalizacji szansą dla Polski?

COVID-19 ujawnił też liczne zagrożenia wynikające z długotrwałej jednokierunkowej globalnej ekspansji i nadmiernej koncentracji produkcji w jednym tylko kraju. Silne

uzależnienie gospodarki światowej (częściowo również europejskiej i polskiej) od sytuacji w Chinach rodzi pytanie o rezyliencję, czyli odporność gospodarek na szoki, w tym przypadku spowodowane zatrzymaniem części dostaw towarów z Chin. W konsekwencji w dłuższej perspektywie prawdopodobne jest pojawienie się tendencji do przenoszenia produkcji do nowych, bliższych głównym rynkom zbytu lokalizacji. Jest to zgodne ze zmianą strategii łańcucha dostaw niektórych przedsiębiorstw delokalizujących swoją działalność z powrotem do kraju macierzystego (tzw. *reshoring* albo *backshoring*) lub lokalizujących w nim swoją nową inwestycję produkcyjną (tzw. *onshoring*). Celem takich ruchów będzie przede wszystkim minimalizacja ryzyka związanego z płynnością i niezawodnością w łańcuchach dostaw poprzez ich skracanie. Rozszerzenie działalności producentów dzięki sieciom dostawców i rynkowi konsumentów spowoduje też wzrost popytu na nieruchomości logistyczne (m.in. centra magazynowe).

W wielu rozważaniach o pandemii dominuje rozpatrywanie jej jako zagrożenia, kryzysu, zaburzenia zrywającego ciągłość rozwoju społeczno-gospodarczego i szerzej – cywilizacyjnego. Czy są jednak takie skutki, które mogą stanowić dla Polski szansę rozwojową?

Niekwestionowanym skutkiem pandemii są zmiany tempa rozwoju gospodarczego oraz zwrócenie większej uwagi na współpracę regionalną w miejsce hiperglobalizacji cechującej się skrajnym rozdrobnieniem i fragmentaryzacją globalnych łańcuchów dostaw. Nie wydaje się, aby w przyszłości nastąpił radykalny odwrót od globalizacji. Zacieśnianie współpracy gospodarczej w ramach relatywnie bliskich regionów geograficznych (większa regionalizacja produkcji i handlu) może stanowić szansę dla niektórych regionów polskich, w szczególności tych położonych korzystnie w stosunku do najważniejszych partnerów gospodarczych i dysponujących dobrymi powiązaniami transportowymi. O tej szansie wydają się zresztą świadczyć dobre wyniki polskiego eksportu w 2020 roku. W podobnym kierunku może oddziaływać kwestia bezpieczeństwa zaopatrzeniowego wiążącego się z niezawodnością dostaw. Można postawić pytanie, czy postulat niezawodności implikuje całkowity powrót do kraju produkcji będącej przedmiotem outsourcingu albo offshoringu? Ten kierunek myślenia nie wydaje się jednak słuszny, choć jest często poruszany i wręcz sugerowany. Lepszym sposobem podniesienia bezpieczeństwa dostaw jest dywersyfikacja źródeł zaopatrzenia. I to właśnie ta spodziewana dywersyfikacja dostawców i źródeł zaopatrzenia przez firmy z gospodarek rozwiniętych dość jednostronnie i ryzykownie przesadnie zaangażowanych we współpracę z Azją Południowo-Wschodnią może stać się szansą dla dostawców polskich.

Szanse gospodarcze dla poszczególnych regionów Polski związane z pandemią mogą wynikać z dalszego rozwoju nieźle rozwiniętych w przeszłości powiązań kooperacyjnych, przede wszystkim w skali Europy.

Podsumowując, można stwierdzić, że szanse gospodarcze dla poszczególnych regionów Polski związane z pandemią mogą wynikać z dalszego rozwoju nieźle rozwiniętych w przeszłości powiązań kooperacyjnych, przede wszystkim w skali Europy. Wprawdzie perspektywy wzrostu gospodarek europejskich na średnią i dłuższą metę nie są najlepsze, ale istotny rozwój powiązań handlowych i inwestycyjnych może być niezłym bodźcem rozwojowym dla gospodarki niektórych polskich regionów. Dostrzegać także należy inne

sprzyjające okoliczności dla rozwoju gospodarek regionalnych, takie jak dalszy rozwój małych i średnich przedsiębiorstw oraz pojawiające się okazje konsolidacyjne na rynku krajowym, a nawet na rynkach międzynarodowych – pandemia osłabia bowiem niektóre firmy, co dla innych może stanowić szansę na korzystne przejęcia albo fuzje i dawać istotny impuls rozwojowy, wliczając w to także ekspansję zagraniczną. Budowanie dobrego klimatu dla przedsiębiorczości, inwestycji oraz szerszych inicjatyw rozwojowych wykraczających poza pojedyncze przedsiębiorstwa wydaje się więc być w tej sytuacji najważniejszym zadaniem władz samorządowych na poziomie poszczególnych regionów.

Powyższe rozważania wskazują jednoznacznie na potrzebę wnikliwej analizy, w tym także na poziomie województw i miast, czy przygotowane w minionych latach strategie są nadal adekwatne i dopasowane do sytuacji powstałej wskutek pandemii. Nie można jeszcze kategorycznie twierdzić, że strategie powinny zostać przygotowane całkowicie od nowa. W niektórych wypadkach wystarczy zapewne aktualizacja i modyfikacja. Główny przedmiot rozważań teraz to sposób odpowiedzi na pytanie: w jakim stopniu świat popandemiczny będzie przypominał świat przedcovidowy z ujawnionymi już tendencjami zmian, a w jakim stopniu będzie podlegał przyspieszonej popandemicznej transformacji w nowo kształtujących się kierunkach? Jaka będzie relacja między trzema typami normalności: normalności tradycyjnej (przedpandemicznej), nowej normalności właściwej dla czasu pandemii i nowej normalności (popandemicznej), która dopiero się wyłania.

Tagi

- [kryzys](#)
- [gospodarka](#)
- [rozwój regionalny](#)
- [pandemia](#)

Źródło: <https://www.obserwatorfinansowy.pl/bez-kategorii/rotator/regionalny-wymiar-pandemii-covid-19-nowa-normalnosc/>