



08.06.2021

Czy pandemia zmieni nam miasta i regiony?

Mieszkańcy dużych miast najbardziej odczuli zamknięcie aktywności z powodu pandemii. W metropoliach było też najwięcej zarażeń. Jakie konsekwencje wywołał pandemiczny kryzys w miastach? Czy zmieni znany nam kształt przestrzeni miejskiej? Czy zakłóci rozwój regionów?



(©Envato)

Coraz śmielej i częściej myślimy o końcu pandemii. Podstawą jest sukces szczepień. Widać to w codziennych statystykach – zakażenia wyraźnie spadły. Poczucie lęku i niepewności jest systematycznie wypierane przez rosnący optymizm. Powoli powracamy do dawnej aktywności albo raczej przechodzimy do nowej normalności. Snujemy plany i wyobrażamy sobie nasze życie po pandemii, jednocześnie zadając pytanie: jak będzie wyglądała ta nowa postcovidowa rzeczywistość?

Pytanie to dotyczy zwłaszcza obszarów zurbanizowanych (miast i suburbiów), zamieszkiwanych przez około $\frac{3}{4}$ Polaków. Grupą ponoszącą szczególnie wysokie koszty powstałego kryzysu są mieszkańcy wielkich miast. Natężenie wykrytych zarażeń koronawirusem SARS-CoV-2 w dużych miastach jest najwyższe. Z tego powodu mieszkańcy

miast byli zmuszeni do ograniczania swoich aktywności w niemal każdym przejawie życia społecznego. Równie ważną kwestią w szerszym wymiarze są wywołane pandemią zakłócenia stabilności rozwoju regionów.

Ścieżki rozwoju regionalnego

Jednym z najważniejszych zagadnień rozwoju regionalnego jest problem regionalnych zróżnicowań i sposobów ich zmniejszania. Jest to przy okazji wielkie wyzwanie dla polityki regionalnej, która jest częścią ogólnej polityki państwa. To sprawia, że jej warstwa racjonalna może zostać podporządkowana warstwie ideologicznej. W konsekwencji prowadzenie polityki regionalnej może być realizowane na różne sposoby.

Polska jest krajem dość mocno zróżnicowanym regionalnie pod względem zamożności i potencjału gospodarczego, choć są w Europie kraje o znacznie większych dysproporcjach rozwojowych (np. Wielka Brytania, Belgia, Niemcy). Nierówności regionalne pomiędzy najbogatszym województwem mazowieckim a najuboższym lubelskim kształtują się jak 2,4:1, co oznacza, że statystycznie mieszkańcy Mazowsza są 2,4 razy zamożniejsi niż mieszkańcy Lubelszczyzny.

Z kolei potencjał gospodarczy jest silnie skoncentrowany w pięciu województwach: mazowieckim, śląskim, wielkopolskim, dolnośląskim i małopolskim. Ich skumulowany udział w tworzeniu polskiego PKB wynosi ponad 61 proc. Ale aż dziewięć województw (opolskie, lubelskie, podlaskie, świętokrzyskie, warmińsko-mazurskie, zachodniopomorskie, lubuskie, podkarpackie, kujawsko-pomorskie) dołożyło po mniej niż 4,3 proc. do PKB (razem poniżej 27 proc.). To zróżnicowanie ma swoje źródło historyczne, ale wynika również z posiadanych w regionach zasobów surowcowych, materialnych i ludzkich, dotychczasowego zagospodarowania oraz infrastruktury komunikacyjnej, jak również realizowanej przez państwo polityki regionalnej.

Obecnie nie posiadamy jeszcze danych statystycznych pozwalających na obiektywną ocenę, które województwa straciły w czasie pandemii najbardziej. Natomiast bez wątpliwości można stwierdzić, że wzrost gospodarczy regionów jest nadal niejednorodny. Niestety ścieżki odbudowy poszczególnych województw trudno jest przewidywać, ponieważ mechanizm rozwoju regionalnego pozostaje wciąż nie w pełni rozpoznany. Zarówno podstawy teoretyczne, jak i doświadczenia praktyczne nie dają w tej mierze jednoznacznych odpowiedzi, a spotykane są niekiedy nawet przeciwstawne interpretacje.

W polskiej polityce regionalnej od okresu transformacji praktycznie aż do 2015 r. prowadzona była polityka rozwoju regionalnego polegająca na utrzymaniu wysokiego, stałego tempa wzrostu, nawet kosztem (przejściowego) zwiększenia różnic międzyregionalnych. Realizowała ona **model polaryzacyjno-dyfuzyjny**, wspierający obszary metropolitalne, a także wzmacniający procesy rozprzestrzeniania się rozwoju z tych obszarów na ich otoczenie. Metropolie miały pełnić funkcje intensywnych ośrodków wzrostu regionalnego. Miało to korzystny wpływ dla całego kraju, ponieważ funkcje metropolitalne były wówczas skoncentrowane w kilku największych miastach położonych w miarę równomiernie na obszarze kraju, niestety przy ich deficycie w części wschodniej. W 2013 r. „Długookresowa Strategia Rozwoju Kraju – Polska 2030” zmodyfikowała model polaryzacyjno-dyfuzyjny zastępując go **konceptcją wyrównywania różnic międzyregionalnych** (model zrównoważonego rozwoju regionów). Wyzwaniem dla polityki

regionalnej stało się zmniejszenie dysproporcji w poziomie rozwoju społeczno-gospodarczego regionów oraz przeciwdziałanie kumulacji problemów społeczno-gospodarczych, szczególnie na obszarach peryferyjnych, położonych z dala od dużych ośrodków miejskich i na styku województw. Szczególną troską rządu stały się obszary najsłabiej rozwinięte, a także miasta małe i średnie. Dziś już wiemy, że ta koncepcja będzie kontynuowana, ponieważ znalazła swoje potwierdzenie w nowym programie rządu „Polski Ład”.

Mimo wszystko, wielkie aglomeracje miejskie stanowią nadal istotne obszary przestrzennej struktury funkcjonalnej kraju. Są biegunami wzrostu dla swoich regionów. Województwa mające taki biegun w postaci dużej aglomeracji miasta wojewódzkiego rozwijają się lepiej. Potwierdzają to również dane statystyczne. Manuel Castells – jeden z wybitnych znawców miast, stwierdził, że „przyszłość krajów jest związana z metropoliami”. Dlatego o miejscu Polski na gospodarczej mapie Europy i świata może decydować miejsce Warszawy i pozostałych największych polskich aglomeracji.

Jakie skutki wywoła postcovidowa rzeczywistość w przyszłych sposobach funkcjonowania miast?

Można założyć dwie postcovidowe ścieżki zmian. Pierwsza – **realistyczna**, że gdy pandemia się skończy, to wszystko wróci do poprzedniego stanu, czyli specjalnie niewiele się zmieni. To znaczy, że procesy urbanizacyjne będą postępować nadal. Liczba mieszkańców miast będzie wzrastać (ale bardzo powoli) ponieważ migracjom do miast będą towarzyszyć w zbliżonym stopniu ruchy odśrodkowe – suburbanizacja, co oznacza, że coraz więcej ludzi będzie uciekało z miast, wyludniając śródmieścia, by zamieszkać na przedmieściach. O ile z indywidualnego punktu widzenia każdy będzie oceniał swoją decyzję wyjazdu pozytywnie (własny domek z ogródkiem i większa prywatna przestrzeń), o tyle ocena ogólnospołeczna procesów suburbanizacyjnych jest, przynajmniej w niektórych aspektach, negatywna. Procesy spontanicznego rozlewania się miast (*urban sprawl*) są kosztowne. Obszary, na których się to odbywa, powiększają się nadmiernie, w sposób niekiedy niekontrolowany. Według kalkulacji Polskiej Akademii Nauk koszt suburbanizacji to 84,3 mld zł rocznie. To konieczne koszty poniesione na dowiązanie infrastruktury technicznej, wykup nieruchomości, odszkodowania, sporządzanie prognoz skutków finansowych itp. Wskazana kwota to ponad cztery razy więcej niż roczny budżet stolicy i około jedna piąta budżetu kraju. Warto się zastanowić, co można z tymi pieniędzmi zrobić, jeśli by je wydać w miastach, a nie na obsługę ucieczki z nich.

Według PAN koszt suburbanizacji w Polsce to 84,3 mld zł rocznie. To koszty infrastruktury technicznej, wykupu nieruchomości, odszkodowań itp. Warto się zastanowić, co można z tymi pieniędzmi zrobić, jeśli by je wydać w miastach, a nie na obsługę ucieczki z nich.

Z pewnością nadal będą podejmowane działania na rzecz jakości środowiska: poprawy klimatu miejskiego (to z miast pochodzi 80 proc. emisji CO₂), redukcji smogu, ograniczenia ruchu samochodowego, powiększania miejskich terenów zielonych, miejsc spacerowych i rekreacji – choć być może nadal niewystarczająco. Miasta będą odrabiać „covidowe straty” w gospodarce – ruszą wstrzymywane kryzysem inwestycje miejskie, odżyją branże usługowe

– turystyczna (której obroty w Polsce spadły o ok. 80-90 proc.), gastronomiczna, kulturalna, fitnessowa oraz hotelarstwo (np. w Poznaniu liczba noclegów spadła o 70 proc.). Pandemia zmniejszyła wpływy z podatków miejskich, więc deficyty finansowe budżetów miejskich będą powoli zmniejszane.

Przestrzenie publiczne, uczelnie, restauracje, puby i miejsca kultury zapełnią się ludźmi. Odżyją ograniczane dotychczas relacje społeczne. Dystans społeczny zastąpią bezpośrednie kontakty, uczestnictwo w wydarzeniach masowych. Prawdopodobną odpowiedzią ze strony miast na wzrastającą liczbę ich użytkowników (nowych mieszkańców, studentów, turystów, przedsiębiorców) będzie stale rozwijana koncepcja miasta inteligentnego (*smart city*).

Większości z nas pojęcie *smart city* kojarzy się głównie z technologiami informacyjno-telekomunikacyjnymi: bezprzewodowy internet, miejskie aplikacje, łatwy dostęp do informacji, ładowarki w środkach transportu publicznego i w meblach miejskich – jednym słowem: cyfrowe miasto. Jednak inteligentne miasto to coś więcej – to takie miasto, które wykorzystuje nie tylko technologię, ale również wiedzę swoich mieszkańców. Zaczęły się pojawiać budżety partycypacyjne, panele obywatelskie, które stały się ważnym elementem zarządzania. Miasta też chętniej będą dzieliły się zebranymi informacjami i zachęcały do tworzenia nowych rozwiązań opartych na otwartych bazach danych. Smart City w nowej wersji stanie się ważnym krokiem w stronę demokratyzacji podejmowania decyzji o przyszłości miast.

Druga **ścieżka – prawdopodobna**, zmierza w kierunku zmian w podejściu do sposobów funkcjonowania miasta wywołanych pandemicznym doświadczeniem. Potencjalne konsekwencje nowego podejścia będzie można odnaleźć w różnych obszarach aktywności gospodarczej i społecznej miast, m.in. rynku nieruchomości biurowych i handlowo-usługowych czy przestrzeni publicznej.

Upowszechnienie się w okresie pandemii pracy zdalnej i utrzymywanie się tego trendu wiąże się ze zmniejszeniem liczby miejsc pracy świadczonej w biurach. To spowoduje spadek popytu na powierzchnie biurowe, co w konsekwencji wywoła zmiany cen (spadek lub przynajmniej zatrzymanie ich wzrostu) na rynku nieruchomości. W efekcie spowoduje to zmniejszenie inwestycji w miejskie biurowce. Z kolei, zaistniały wzrost preferencji e-handlu w stosunku do handlu tradycyjnego ujawnił, że zakupy przez internet stały się rozwiązaniem bardziej praktycznym i bezpieczniejszym niż zakupy w sklepach zlokalizowanych w wielkopowierzchniowych obiektach handlowych (galeriach). Internetowa forma handlu zyskała bardzo na popularności.

Wydaje się mało prawdopodobne, żeby po pandemii tendencja ta została odwrócona, a konsumenci odeszli od nabytych w czasie epidemii zachowań, tj. zakupów przez internet z dostawą do domu. W tej sytuacji należy oczekiwać zmniejszenia zapotrzebowania na duże centra handlowe, odejścia od monofunkcyjnych struktur zdominowanych przez handel na rzecz struktur wielofunkcyjnych obejmujących miejsca pracy i zamieszkania, ale również oferujących usługi, rekreację czy kulturę.

W kontekście potencjalnych zagrożeń epidemicznych, strategicznego wręcz znaczenia nabrały miejskie przestrzenie publiczne, szczególnie parki i otwarte tereny zielone. Te ostatnie ujawniły swą egzystencjalną wręcz wartość. Szeroka dostępność do nich powinna być zapewniona i rozwijana. Niewykluczone jest zatem pojawienie się tendencji do wytyczania nowych przestrzeni publicznych o „zielonym charakterze” (parków, ogrodów miejskich, mini quasi ogródków działkowych, zielonych skwerów). Już obecnie jest sporo tego typu przykładów – tanich i prostych rozwiązań skupionych na człowieku, poprawiających jakość życia w miastach, a przy okazji poprawiających klimat miejski.

Dobrze funkcjonujące, przyjazne miasto to może być miasto krótkich odległości – 15-minutowe, zwarte, tzw. compact city. Tzn., że do ważnych miejsc można dotrzeć w kwadrans, poruszając się pieszo lub rowerem.

Sadzenie łąk kwietnych zamiast zwykłych trawników oraz rozchodników na torach tramwajowych pochłaniających dźwięk, albo pozostawianie dużych połaci dzikiej przyrody to dobre i proste rozwiązania typu *low-tech*, a przy tym ekonomiczne. Okazuje się, że połączenie zieleni, ciszy i bezpieczeństwa w mieście jest możliwe, tym bardziej jeśli dochodzi do tego mieszkanie w bliskim zasięgu podstawowych usług, a niekiedy blisko miejsca pracy. Dobrze funkcjonujące, przyjazne miasto to może być miasto krótkich odległości – 15-minutowe.

Tzn., że do ważnych miejsc można dotrzeć w kwadrans, poruszając się pieszo lub rowerem. Koncepcja takich rozwiązań, tzw. miasta zwartego (*compact city*) powstała jako alternatywa dla rozpraszania zabudowy. Jej istotę poza zwartością określa sąsiedztwo. Pomyślnie sąsiedztwo, jak pisze znany szkocki architekt David Sim, pozwala nam się rozwijać i kwitnąć, żyć dłużej i cieszyć się pełnią życia oraz oszczędzać czas i pieniądze – zarówno prywatne, jak i te wspólne, pochodzące z podatków.

Tymczasem z rynku nieruchomości mieszkaniowych docierają sygnały wskazujące na zwiększający się jednocześnie popyt na zakup samodzielnych domów w strefach podmiejskich. Pojawiają się więc na rynku dwie przeciwstawne tendencje: wzrostu zainteresowania rynkiem mieszkań w mieście – z jednej strony oraz boomem inwestycyjnym na domy budowane pod miastem – z drugiej. W drugim przypadku oznacza to podtrzymanie procesu suburbanizacji – ekspansji głównie na tereny rolne. Realnym wyjaśnieniem tego zjawiska może być ograniczenie dojazdów do pracy dzięki częściowemu utrzymaniu pracy zdalnej (*home office*).

Finansowe aspekty budowania nowej normalności po pandemii

Zarysowane postcovidowe ścieżki zmian wymagają źródeł finansowania. Źródła te można w uproszczeniu podzielić na źródła własne miast oraz źródła zewnętrzne, związane z finansowaniem centralnym lub regionalnym. Potencjalne trudności ze zdobyciem środków na rozwój ośrodków miejskich wiążą się z obydwoma rodzajami źródeł finansowania.

Pandemia spowodowała znaczące ubytki w budżetach miast w związku z osłabieniem skali działalności gospodarczej praktycznie w każdym sektorze. Ogólnie pandemia obniżyła wpływy z podatków miejskich, odraczając lub 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 rosnać 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.

W projekcie umowy partnerstwa na lata 2021-2027 przyjęto założenie, że na regionalne programy operacyjne przeznaczone zostanie 40 proc. funduszy strukturalnych dla Polski, a 60 proc. stanowią będą programy krajowe. Okazuje się jednak, że część regionów (Dolny Śląsk i Wielkopolska) już kilka lat temu przekroczyła pewien poziom rozwoju (PKB per capita na poziomie 75 proc. średniej unijnej), co kwalifikuje je do kategorii regionów przejściowych. Takie regiony są nieco bardziej zamożne od tych najbiedniejszych i nie mogą oczekiwać tak silnego wsparcia ze strony Unii Europejskiej, mimo że nie zaliczają się jeszcze do regionów rozwiniętych.

Okazuje się, że wstępne propozycje podziału środków z puli regionalnej na regionalne programy operacyjne, czyli na konkretne województwa, rodzą pewne kontrowersje. Dotyczą one kwoty 28 mld euro, z których 25 proc. przeznaczono na tzw. rezerwę programową do podziału w późniejszym terminie, a 75 proc. alokowano – jak podaje resort funduszy – zgodnie z algorytmem uwzględniającym obiektywne kryteria (np. liczba ludności i wysokość PKB na mieszkańca). Problem z podziałem polega na tym, że zaproponowane pule dla niektórych województw są nawet o ponad 40 proc. niższe niż środki na lata 2014–2020, podczas gdy dla innych regionów – o około 20 proc. mniejsze. Szczególnie silne spadki dotyczą Wielkopolski, Dolnego Śląska, Małopolski i Pomorza. Spadki te siłą rzeczy dotyczą więc pośrednio możliwości finansowania rozwoju miast stanowiących stolice tych regionów.

Dyskusje związane z dotacjami z nowego unijnego budżetu na lata 2021–2027 odnoszą się także do propozycji dotyczącej podziału pieniędzy dla samorządów Mazowsza. Rozważana była sugestia, by region warszawski stołeczny nie został objęty wsparciem z Regionalnego Programu Operacyjnego Województwa Mazowieckiego, a był finansowany z poziomu krajowego. Zmiana dotknęłaby Warszawę i otaczających ją dziewięć powiatów z prawie 70 gminami.

Kolejna kategoria wątpliwości związanych z finansami na styku szczebla centralnego i regionalnego dotyczy wyników konkursowej części Rządowego Funduszu Inwestycji Lokalnych o wartości 4,35 mld zł. Założenia konkursu były takie, że pieniądze nie trafią do wszystkich wnioskodawców, ale jedynie do tych wybranych w postępowaniu konkursowym. Wyniki konkursu pokazują, że dotacje z Funduszu w zasadzie nie trafią do prawie wszystkich metropolii i miast na prawach powiatu, a względnie największe środki zostaną skierowane do mniejszych gmin i powiatów. Pojawia się pytanie, czy zaproponowane zasady nie ograniczą finansowych możliwości utrzymania wysokiej dynamiki rozwoju dużych miast.

Zakończenie

Zasygnalizowane finansowe aspekty budowania nowej normalności po pandemii wpisują się w toczony od dawna spór o to, czy lepszy dla kraju (jako całościowo rozumianej gospodarki narodowej) jest zrównoważony model rozwoju regionalnego, czy też model polaryzacyjno-dyfuzyjny. O ile w tym pierwszym naczelną wartością jest dążenie do wyrównywania różnic w poziomie rozwoju regionów z dużym udziałem polityki gospodarczej i interwencji rządu, o tyle w tym drugim akceptuje się istnienie zróżnicowania regionalnego.

Złotym środkiem może być rozwój regionów bez względu na ich poziom i konkurencyjność. Ważna jest spójność terytorialna, dostępność do obszarów

peryferyjnych (słabszych), lepsze skomunikowanie, mocniejsze powiązania kooperacyjne.

Podłoże tej akceptacji stanowi uznanie działania obiektywnych sił rynkowych, które w naturalny sposób kreuja swego rodzaju bieguny wzrostu. Filozofia pierwszego podejścia polega na przyspieszaniu rozwoju regionów zapóźnionych przy użyciu środków polityki gospodarczej, co w konsekwencji ma doprowadzić do względnej konwergencji między regionami. Wymagane w tym podejściu transfery środków z jednej strony mają przyspieszać rozwój regionów gorzej rozwiniętych (na to kładzie się nacisk w retoryce uzasadniającej rozwój zrównoważony), ale z drugiej strony w sposób nieunikniony obniżają możliwości rozwojowe regionów lepiej rozwiniętych (co jest raczej przemilczane). W drugim podejściu istotne jest natomiast nieingerowanie w naturalną tendencję do inwestowania środków w dużych, dobrze prosperujących ośrodkach, albowiem panuje przekonanie, że te naturalne bieguny wzrostu z czasem przyczynią się do rozwoju otaczających ich regionów słabszych.

Szukając złotego środka wydaje się, że proces konwergencji rozumiany jako wyrównywanie poziomu między regionami bogatymi i biednymi, można przynajmniej częściowo zastąpić spójnością terytorialną (przestrzenną) mającą ułatwić przepływy i podnieść dostępność do obszarów peryferyjnych (słabszych), poprzez ich lepsze skomunikowanie z obszarami silniejszymi. Z punktu widzenia rozwoju regionalnego istotne znaczenie ma wzmacnianie wewnętrznych powiązań kooperacyjnych, które powiększą spójność gospodarczą całego kraju. Rozwój regionalny w tym ujęciu to rozwój regionów, bez względu na ich poziom i konkurencyjność oraz specyfikę przestrzenną. Wszak rozwój nigdy nie jest geograficznie zrównoważony. Taka jest też logika rozwoju w przestrzeni.

Tagi

- [miasta](#)
- [rozwój](#)
- [pandemia](#)
- [regiony](#)