

Beata Skubiak

Uniwersytet Szczeciński

ROZWÓJ LOKALNY I REGIONALNY PO KRYZYSIE

Streszczenie: Świat przeżywa głębokie i długotrwałe spowolnienie gospodarcze, które bywa nazywane „wielką recesją”. W porównaniu z wielkim kryzysem lat 1929-1933 i poprzednimi załamaniem gospodarczymi obecna recesja występuje w znacznie bardziej zintegrowanym gospodarczo i finansowo świecie. Sposoby radzenia sobie z kryzysem są różne w zależności od kraju i poziomu decyzyjnego (władza centralna, samorządowa). Z pewnością wpływ kryzysu na różne regiony świata jest zróżnicowany, a w znacznym stopniu zależy to od krajowej sytuacji gospodarczej i struktury sektorowej. W krótkim okresie skutki kryzysu będą bardziej odczuwały regiony o przestarzałej strukturze gospodarczej, w których dominuje sektor produkcyjny. Jednak w długim okresie skutki kryzysu w poszczególnych regionach mogą już być zróżnicowane.

Od początku 2009 roku do chwili obecnej, pojawiło się wiele badań analizujących wpływ kryzysu na miasta i regiony. Niektóre prace zajmują się analizą sektorową, badając np. rynki nieruchomości, zjawisko wykluczenia mieszkaniowego lub finansowe niepowodzenia obszarów miejskich, inne analizują gospodarcze i społeczne skutki kryzysu na przykładzie różnych miast europejskich i amerykańskich czy zachowania samorządów w świetle katastrof gospodarczych.

Regiony o wyspecjalizowanych procesach produkcyjnych pomimo doznanych wstrząsów zewnętrznych, jeżeli będą dobrze przygotowane do odzyskania równowagi w popycie krajowym i międzynarodowym, mogą odegrać istotną rolę w pobudzaniu wzrostu gospodarczego. W przypadku strukturalnie słabszych regionów istnieje jednak niebezpieczeństwo, że utrata miejsc pracy i firm w recesji może doprowadzić do strukturalnie niższych poziomów zatrudnienia i działalności gospodarczej. Ponadto zmniejszenie zatrudnienia oznacza, że regiony te będą bardziej podatne na kolejne cięcia wydatków publicznych celem zmniejszenia zaciągniętych w ostatnim okresie długów. Sytuacja taka będzie wymuszała na polityce regionalnej poszukiwanie sposobów zwiększania efektywności i jakości wydawanych pieniędzy, na przykład poprzez współpracę i oddolne podejście do rozwoju, mobilizujące istniejące na danym obszarze podmioty i zasoby. Ważne jest także to, że działania państwa mające prowadzić do pobudzenia wzrostu gospodarczego nie mogą odbywać się kosztem ograniczania środków przeznaczonych na badania i rozwój, innowacje i kapitał ludzki. Niemniej być może jednym z najważniejszych doświadczeń kryzysu jest ustalenie zakresu gospodarczej współzależności między regionami i krajami oraz potrzeba międzynarodowej i międzyregionalnej współpracy i koordynacji w celu rozwiązania wspólnych problemów. Podobnie kryzys podkreśla znaczenie interwencji rządu – w postaci polityki zarówno monetarnej, jak i fiskalnej – dla łagodzenia problemów gospodarczych.

Celem niniejszego artykułu jest próba odpowiedzi na pytanie, w jaki sposób obecny kryzys finansowy i gospodarczy będzie miał długofalowe konsekwencje dla rozwoju lokalnego i regionalnego.

Słowa kluczowe: kryzys finansowy, kryzys gospodarczy, rozwój regionalny, rozwój lokalny, skutki kryzysu.

1. Wstęp

Świat przeżywa głębokie i długotrwałe spowolnienie gospodarcze, które bywa nazywane „wielką recesją”. W porównaniu z wielkim kryzysem lat 1929-1933 i poprzednimi załamaniem gospodarczymi obecna recesja występuje w znacznie bardziej zintegrowanym gospodarczo i finansowo świecie. Światowe struktury przepływów handlowych i bezpośrednie inwestycje zagraniczne przyczyniły się do zmniejszenia zagregowanego popytu i finansowego bogactwa. Większość krajów OECD odnotowała mniejszy eksport i napływ inwestycji, wzrost bezrobocia i spowolnienie gospodarcze, wzrost ubóstwa i trudności w realizacji milenijnych celów rozwoju. Jedną z najważniejszych konsekwencji światowego kryzysu finansowego było poważne pogorszenie sytuacji fiskalnej krajów na całym świecie.

Wiele rządów centralnych, chcąc złagodzić skutki recesji dla zwykłych obywateli, zaczęło wdrażać duże pakiety stymulacyjne. Sposoby radzenia sobie z kryzysem są różne w zależności od kraju i poziomu decyzyjnego (władza centralna, samorządowa). Sytuacja jest szczególnie trudna dla samorządów lokalnych (powiaty, średnie i małe miasta, gminy, wsie) ze względu na ich często skomplikowane zależności od transferów, jak również ich bardziej ograniczoną autonomię podatkową i możliwości zarządzania w sytuacji wstrząsów zewnętrznych. Nie ma natomiast powodu, aby obawiać się, że kryzys może mieć negatywny wpływ na decentralizację zarządzania. Jeśli budżety są ograniczone ze względu na spadek dochodów, to samorzady będą miały mniejsze możliwości, aby sprostać oczekiwaniom swoich mieszkańców oraz będą musiały zmierzyć się z erozją ich zaufania.

Jednocześnie w tym samym czasie w niektórych krajach nie widzi się potrzeby ograniczania środków finansowych, które płyną do samorządów w czasie kryzysu, z powodu ich ważnych ról w świadczeniu usług i wspierania rozwoju gospodarczego. Jest to szczególnie widoczne w przypadku bardziej rozwiniętych krajów (w tym Australii, USA i kilku krajów europejskich). Jeśli samorzady mają pewną autonomię w wydatkowaniu dodatkowych środków, które otrzymują od władzy centralnej, to wówczas mogą one odgrywać ważną rolę w kształtowaniu polityki antycyklicznej (stabilizacyjnej).

Z pewnością wpływ kryzysu na różne regiony jest zróżnicowany, a w znacznym stopniu zależy to od krajowej sytuacji gospodarczej i posiadanej struktury sektorowej. W krótkim okresie skutki kryzysu będą bardziej odczuwały regiony o przestarzałej strukturze gospodarczej, w której dominuje sektor produkcyjny. Jednak w długim okresie skutki kryzysu w poszczególnych regionach mogą już być zróżnicowane. Celem niniejszego artykułu jest próba odpowiedzi na pytanie, w jaki sposób obecny kryzys finansowy i gospodarczy będzie miał długofalowe konsekwencje dla rozwoju lokalnego i regionalnego.

2. Różne wymiary kryzysu

Skutki kryzysu gospodarczego są różne w wymiarze globalnym, krajowym i regionalnym. Historia kryzysów w XX wieku dostarcza na to wiele dowodów. Na przykład kryzys z 1929 roku rozprzestrzenił się na cały świat. Jednak niektóre kraje były bardziej nim dotknięte niż inne, zarówno ze względu na czas trwania, jak i głębokość skutków. Niektóre kraje, które w większym stopniu dotykał kryzys (takie jak USA, Kanada, Niemcy, Holandia, Australia, Polska i Austria) odnotowały 30% stopę bezrobocia, spadającą produkcję przemysłową i surowcową, masowe bankructwa i miliony osób bez jakiegokolwiek wsparcia [Clavin 2000]. W Ameryce Łacińskiej wszystkie kraje zostały dotknięte kryzysem, a zwłaszcza te, które były silnie uzależnione od eksportu surowców i produktów rolnych. Jednak bezrobocie nie osiągnęło tam takiego poziomu jak w krajach bardziej rozwiniętych, ponieważ były to regiony o charakterze wiejskim, z nieznacznym udziałem przemysłu w strukturze gospodarczej.

W innych krajach, np. Wielkiej Brytanii, Francji, Polsce i Czechosłowacji, choć kryzys uderzył mocno w początkowej fazie, to jednak ożywienie gospodarcze zaczęło się wcześniej. W obrębie samych krajów kryzys miał także różne skutki w regionach i miastach, np. gdy średnia stopa bezrobocia w USA do 1933 roku wynosiła 25%, to w miastach Cleveland i Toledo (Ohio) stopa bezrobocia wynosiła odpowiednio 60% i 80%. Stare ośrodki przemysłowe, takie jak Pittsburg i Gary (stal) i Detroit (samochody), oraz niektóre małe miasta, które ściśle związane były z wydobywaniem surowców, odnotowały znacznie większe spadki produkcji niż miało to miejsce w innych miastach w kraju.

Eric Rauchwa [2008] pokazuje, że w czasie wielkiego kryzysu w Stanach Zjednoczonych warunki życia w niektórych regionach rolniczych uległy pogorszeniu w większym stopniu niż w innych (także ze względu na pogorszenie warunków klimatycznych i czynników środowiskowych), co zaskutkowało procesami migracyjnymi do dużych miast i bogatszych regionów, które oferowały lepsze warunki życia.

Niewątpliwie obecny kryzys posiada dużo podobieństw do wielkiego kryzysu z 1929 roku i późniejszych wydarzeń, jednak różnice są dość znaczne. Wiele z nich związanych jest bezpośrednio z faktem, że od 1929 roku świat zmienił się znacznie w wymiarze ekonomicznym, technicznym i demograficznym. Za jedną z przyczyn tych zmian należy uznać proces urbanizacji. Obecnie ponad połowa z 6,8 mld mieszkańców świata żyje w miastach, 40 megaregionów skupia 18% ludności świata, 66% działalności gospodarczej oraz 85% innowacji naukowych i technicznych [United Nations... 2010]. Nie dziwi więc, że od początku 2009 roku do chwili obecnej, pojawiło się wiele badań analizujących wpływ kryzysu na miasta i regiony. Niektóre prace zajmują się analizą sektorową, badając np. rynki nieruchomości [Rodriguez Lopez 2010], zjawisko wykluczenia mieszkaniowego [Davis 2010] lub finansowe niepowodzenia obszarów miejskich [Paulais 2010]. Inne analizują gospodarcze i społeczne skutki kryzysu na przykładzie różnych miast europejskich i amerykańskich

skich [Lee, Morris, Jones 2009; Glaeser 2009] czy zachowania samorządów w świetle katastrof gospodarczych [Clark 2009; Perlo, Paredes, Gonzalez 2009].

Regiony o wyspecjalizowanych procesach produkcyjnych, pomimo doznanych wstrząsów zewnętrznych, jeżeli będą dobrze przygotowane do odzyskania równowagi w popycie krajowym i międzynarodowym, mogą odegrać istotną rolę w pobudzeniu wzrostu gospodarczego. W przypadku strukturalnie słabszych regionów istnieje jednak niebezpieczeństwo, że utrata miejsc pracy i firm w recesji może doprowadzić do strukturalnie niższych poziomów zatrudnienia i działalności gospodarczej¹. Ponadto zmniejszenie zatrudnienia oznacza, że regiony te będą bardziej podatne na kolejne cięcia wydatków publicznych celem zmniejszenia zaciągniętych w ostatnim okresie długów. Sytuacja taka będzie wymuszała na polityce regionalnej poszukiwanie sposobów zwiększania efektywności i jakości wydawanych pieniędzy, na przykład poprzez współpracę i oddolne podejście do rozwoju, które mobilizują istniejące na danym obszarze podmioty i zasoby. Ważne jest także to, że działania państwa, które mają prowadzić do pobudzenia wzrostu gospodarczego, nie mogą odbywać się kosztem ograniczania środków przeznaczonych na badania i rozwój, innowacje i kapitał ludzki. Niemniej jednak być może do najważniejszych doświadczeń kryzysu należy ustalenie zakresu gospodarczej współzależności między regionami i krajami oraz potrzeba międzynarodowej i międzyregionalnej współpracy i koordynacji w celu rozwiązania wspólnych problemów. Podobnie kryzys podkreśla znaczenie interwencji rządu – w postaci polityki zarówno monetarnej, jak i fiskalnej – dla łagodzenia problemów gospodarczych (więcej [Davies, Kah, Woods 2009]).

3. Regionalne i lokalne konsekwencje kryzysu

Dane dotyczące regionalnego oddziaływania kryzysu są niepełne. W większości państw aktualne dane miesięczne lub kwartalne dostępne są tylko w odniesieniu do stóp bezrobocia. W wielu krajach dane te wskazują, że regionalne zróżnicowanie stóp bezrobocia (szacowane na podstawie współczynników zmienności) od czerwca 2008 roku do czerwca 2009 roku zmniejszyło się, co świadczy o zacieraniu się dysproporcji regionalnych, zazwyczaj dlatego, że stopa bezrobocia rośnie szybciej w niektórych regionach, w których wcześniej była niższa. W innych państwach zaszła niewielka zmiana ogólnego poziomu dysproporcji regionalnych w zakresie bezrobocia, mimo że zazwyczaj w tym czasie zachodziły zmiany pozycji zajmowanych przez poszczególne regiony w rankingu stóp bezrobocia [*Rozwój regionalny...* 2010, s. 13].

Wpływ kryzysu na rozwój gospodarczy danego obszaru uzależniony jest od stanu początkowego jego mocnych i słabych stron, na które składają się w szczególności: wielkość rynku wewnętrznego i ich dostęp do większych rynków zewnętrznych, posiadane zasoby naturalne i kapitał fizyczny, ludzki i wiedzy. W wielu krajach

¹ Zjawisko to określa się mianem schodów bezrobocia.

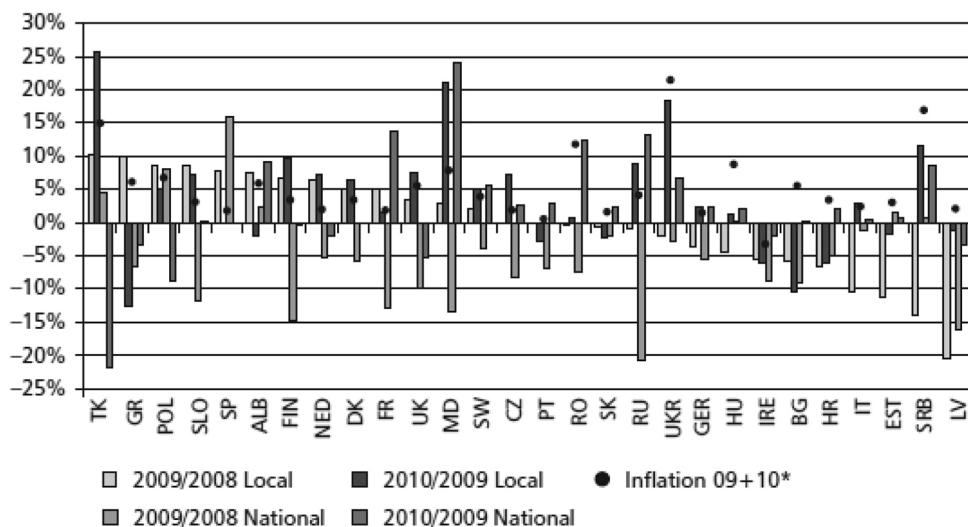
najbardziej dotknięte kryzysem zostały regiony słabe strukturalnie. Istnieją również obawy, że w długim okresie skutki kryzysu odczują także te regiony, dla których utrata nawet stosunkowo małej liczby firm i miejsc pracy może mieć duże znaczenie, zwłaszcza w przypadku tych strat, w wyniku których nastąpiło zmniejszenie zapotrzebowania na towary i usługi od innych lokalnych firm. Kolejnym wymiarem kształtującym oddziaływanie kryzysu na poszczególne regiony jest ich struktura sektorowa. Na ogół uważa się, że wrażliwość regionu na negatywne wstrząsy gospodarcze powiązana jest z jego specjalizacją branżową, mimo że stopień specjalizacji regionalnej w Europie maleje od lat 50. XX wieku. W latach 2008-2009 niektóre sektory, w szczególności usługi finansowe, produkcja przemysłowa zorientowana na eksport i budownictwo zostały bezpośrednio dotknięte pierwszą falą dekonunktury, natomiast inne branże doświadczyły zasadniczo skutków drugiej fali spadku popytu. Szczególnie narażone na wstrząsy sektorowe są regiony o wąskiej specjalizacji branżowej. Główne obawy w takich regionach budzi fakt, że recesja mogłaby definitywnie zmniejszyć liczbę przedsiębiorstw i miejsc pracy w najważniejszych sektorach, prowadząc do strukturalnie niższego poziomu produkcji i zatrudnienia nawet po wyjściu z recesji [Davies, Kah, Woods 2009, s. 54].

Wielu obserwatorów z USA i gospodarek światowych wypowiedziało się już w kwestii cech i konsekwencji ostatniego kryzysu gospodarczego [Reinhart, Rogoff 2009; Simon 1988; Krugman 2009; Nelson 2008].

Richard Florida [2010] traktuje obecną epokę gospodarczą jako *reset*, zauważając, że ożywienie będzie skutkowało nie tylko przyspieszonym tempem innowacji i zwiększonej wydajności, ale także będzie źródłem nowego popytu. Wynika to z istotnych zmian w stylu życia i nowej geografii przestrzennej. Ponadto Florida zwraca uwagę, że obecny kryzys jest czymś więcej niż kryzysem finansowym i gospodarczym. Sugeruje on, że ma miejsce jeszcze głębszy podział strukturalny: na produktywne, twórcze i innowacyjne zdolności wschodzących gospodarek opartych na wiedzy i na przestarzałe instytucje i struktury gospodarcze i społeczne. Wskazuje to zatem na szersze zmiany strukturalne w gospodarce – zmiany w charakterze i wizerunku zatrudnienia [Florida 2010].

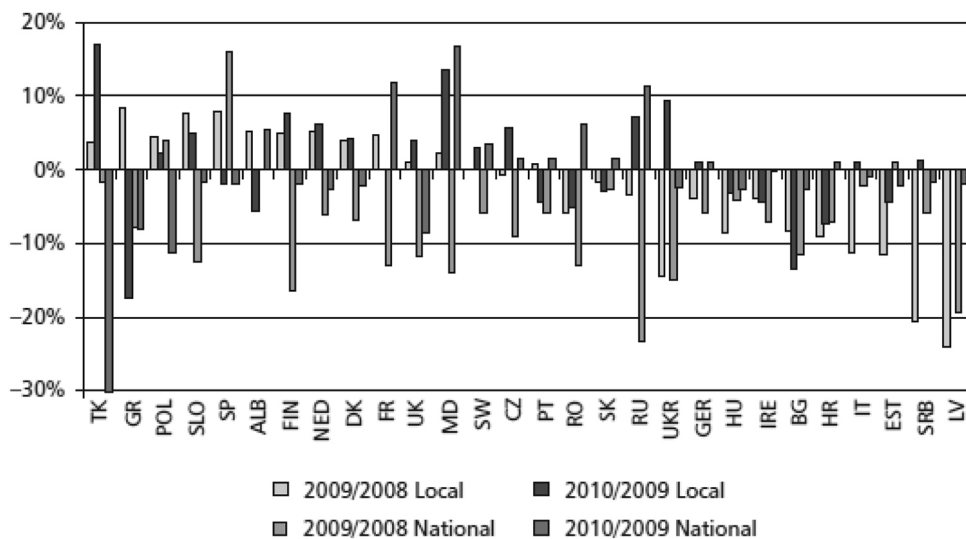
Na rysunkach 1 i 2 przedstawiono skutki kryzysu, porównując kształtowanie się dochodów lokalnych i krajowych w latach 2008-2010 w ujęciu nominalnym i realnym. Analiza trendów pokazuje, że w większości krajów europejskich lokalne budżety odnotowały w ujęciu realnym w latach 2008-2010 zmniejszenie dochodów, a w ponad połowie krajów, dla których dostępne są dane, lokalne budżety zmniejszyły się wobec odpowiadających im budżetów centralnych – ma to miejsce w przynajmniej w jednym z badanych dwóch przedziałów czasowych. Ta druga tendencja jest widoczna w wielu krajach Europy Środkowej i Wschodniej (Węgry, Rumunia, Słowacja, Bułgaria, Estonia, Chorwacja, Serbia), ale także w niektórych starych państwach członkowskich Unii Europejskiej (Francja, Włochy, Irlandia).

W wielu z tych krajów istnieją dowody na to, że rządy centralne zastosowały presję na lokalne budżety, aby stworzyć przestrzeń fiskalną na poziomie krajowym



Rys. 1. Porównawcze trendy dochodów lokalnych i krajowych – wartości nominalne i inflacja

Źródło: [Local Government ... 2011, s. 49-59].



Rys. 2. Porównawcze trendy dochodów lokalnych i krajowych – wartości realne

Źródło: [Local Government ... 2011, s. 49-59].

w celu radzenia sobie ze skutkami kryzysu poprzez zmniejszenie transferów i lokalnego kredytu lub zmuszając samorządy do uruchomienia posiadanych nadwyżek fi-

nansowych (Rumunia, Serbia, Bułgaria) [*Local Government* 2011, s. 49-59]. W niektórych dużych krajach, pomimo że w pierwszej fazie kryzysu nie odnotowały one znaczącego spadku realnych dochodów na poziomie centralnym czy lokalnym, spadek ten nastąpił, ale z pewnym opóźnieniem (Polska, Hiszpania, Francja). W przypadku tylko kilku regionów rządy centralne zabezpieczyły budżety lokalne przed potencjalnymi skutkami kryzysu poprzez zwiększenie ilości transferów w pierwszym roku kryzysu (Francja, Czechy, Słowenia, Rosja) lub przez zwiększenie lokalnych stawek podatkowych, które są ustalane przez rządy krajowe (Czechy). Równie dobrze w okresie kryzysu chronił budżety lokalne rząd Wielkiej Brytanii. Szwecja, Dania i Finlandia również wypadły dobrze w kryzysie: udało im się uchronić budżety lokalne przed dużymi cięciami pomimo że ich budżety centralne w pierwszym roku kryzysu odnotowały duże deficyty. W głównej mierze był to efekt zadziałania automatycznych stabilizatorów koniunktury, a zwłaszcza uruchomienia mecha-

Tabela 1. Lokalny dług publiczny jako procent PKB

Kraj	Lokalny dług publiczny jako procent łącznych przychodów lokalnych (suma wszystkich poziomów)			
	2008	2009	2010	Tendencja
Hiszpania	169,7	182,5	Over 220	↑ ↑
Niemcy	153,0	171,7	187,4	↑
Turcja	120,8	126,0	127,0	↑
Irlandia	100,0	114,0		↑
Szwecja	46,3	45,8	50,5	
Litwa	39,7	57,0	62,0	↑ ↑
Estonia	37,7	45,9	44,8	↑
Węgry	32,2	36,6	43,3	↑
Chorwacja	29,1	32,2	30,2	
Dania	29,3	29,3		
Słowacja	26,7	31,8	38,4	↑ ↑
Czechy	24,5	26,2	24,7	
Finlandia	22,4	23,8	23,2	
Rumunia	21,8	26,0	27,1	↑ ↑
Polska	20,3	26,0	33,8	↑ ↑
Słowenia	15,9	22,4	25,4	↑ ↑
Mołdawia	6,4	5,0	4,0	↑ ↑
Rosja	6,1	7,6	8,0	↑
Bułgaria	2,7	6,2	6,5	↑ ↑
Serbia	0,0	0,0	30,6	↑ ↑

Źródło: [*Local Government...* 2011, s. 49-59].

Tabela 2. Nadwyżka w wykonywaniu budżetów jednostek samorządu terytorialnego – suma wszystkich poziomów (w %)

Kraj	2007	2008	2009	2010	Wzrost w kryzysie 2010/2008 (w %)
Norwegia	9,6	9,8	11,7	12,6	29
Holandia	7,1	7,3	8,0	8,4	15
Francja	7,2	7,5	8,2	8,3	11
Włochy	8,0	8,1	8,6	8,3	2
Dania	6,3	6,6	7,3	7,2	9
Finlandia	5,3	5,4	6,6	6,6	22
Litwa	3,3	4,1	5,8	6,4	56
Strefa Euro (16 krajów)	5,5	5,6	6,1	6,1	9
UE (27 krajów)	5,1	5,1	5,7	5,8	14
Szwecja	5,6	5,5	5,5	5,6	2
Portugalia	4,2	4,5	5,1	5,2	16
Niemcy	4,9	4,8	5,2	5,2	8
Belgia	5,0	4,8	4,8	5,1	6
Wielka Brytania	4,6	4,7	4,8	4,9	4
Węgry	3,1	3,9	4,1	4,6	18
Polska	2,2	2,3	3,0	3,9	70
Estonia	2,7	3,2	4,0	3,7	16
Irlandia	2,5	3,0	3,6	3,6	20
Hiszpania	2,8	2,9	3,3	3,3	14
Austria	1,9	1,9	2,3	2,8	47
Słowacja	1,8	1,9	2,4	2,7	42
Czechy	2,5	2,5	2,7	2,6	4
Rumunia	1,7	1,9	2,3	2,4	26
Luksemburg	2,2	2,2	2,3	2,3	5
Cypr	2,0	1,9	2,0	2,0	5
Słowenia	0,7	0,9	1,5	1,7	89
Litwa	1,0	1,2	1,6	1,6	33
Bułgaria	0,6	0,6	1,0	1,2	100
Grecja	0,8	0,8	0,9	0,9	13
Islandia	4,8	7,6	9,4		
Chorwacja	0,5	0,6	0,6		
Turcja	0,4	0,6	0,8		

Źródło: [Local Government... 2011, s. 49-59].

nizmu transferów, które pomogły zneutralizować wpływ szoków budżetowych na wrażliwe usługi społeczne. Zadłużenie samorządów wzrosło prawie we wszystkich analizowanych przypadkach, poza kilkoma wyjątkami, do których zalicza się kraje skandynawskie, Chorwację czy Czechy. Jednakże istnieje duża rozbieżność między państwami starej Unii Europejskiej lub Turcją, gdzie zadłużenie gmin wynosiło ponad 100% całkowitych przychodów lokalnych, a krajami skandynawskimi i nowo przyjętymi państwami UE (tzw. nowa 12), w których zadłużenie wciąż jest dużo niższe (tab. 1).

W krajach Europy istnieją rozbieżne tendencje co do kształtowania się długu publicznego samorządów lokalnych, np. we Włoszech czy Grecji nie odnotowano wzrostu lokalnego długu publicznego w latach 2008-2010 (pomimo że we Włoszech samorząd lokalny ma większe znaczenie niż w Grecji w zakresie wydatków), w Portugalii zaś odnotowano tylko umiarkowany wzrost zadłużenia. Wysokie poziomy zadłużenia odnotowały nowe państwa członkowskie, jak np. Łotwa, Rumunia, Słowenia, Węgry czy Słowacja i Polska, ale w głównej mierze jest to efekt absorpcji funduszy strukturalnych w okresie 2007-2013, który miał na celu realizację wielu lokalnych projektów infrastrukturalnych. Z drugiej strony władzom Chorwacji i Czech w taki czy inny sposób udało się lepiej opanować lokalne zadłużenie, które pozostało na niezmiennym poziomie w czasie kryzysu. Nadwyżka wykonywania budżetów jednostek samorządu terytorialnego w niektórych krajach była wynikiem uruchomienia nadwyżek operacyjnych na koniec roku (tab. 3). Z danych wynika, że dużą zmiennością cechowały się przychody na poziomie regionalnym i powiatowym (rys. 3). Odnosi się to zarówno do krajów, w których szczebel pośredni (regionalny) odgrywa dużą rolę (Włochy, Francja, Polska, Niemcy), jak i do tych, w których ma rolę stosunkowo nieznaczną (Serbia, Turcja). Prawdopodobnie wyjaśnieniem tego procesu będzie to, że przychody przypisane do tego szczebla władzy są z natury bardziej zmienne (np. podatki od wynagrodzeń).

Tabela 3. Nadwyżka w wykonywaniu budżetów jednostek samorządu terytorialnego – suma wszystkich poziomów (w %)

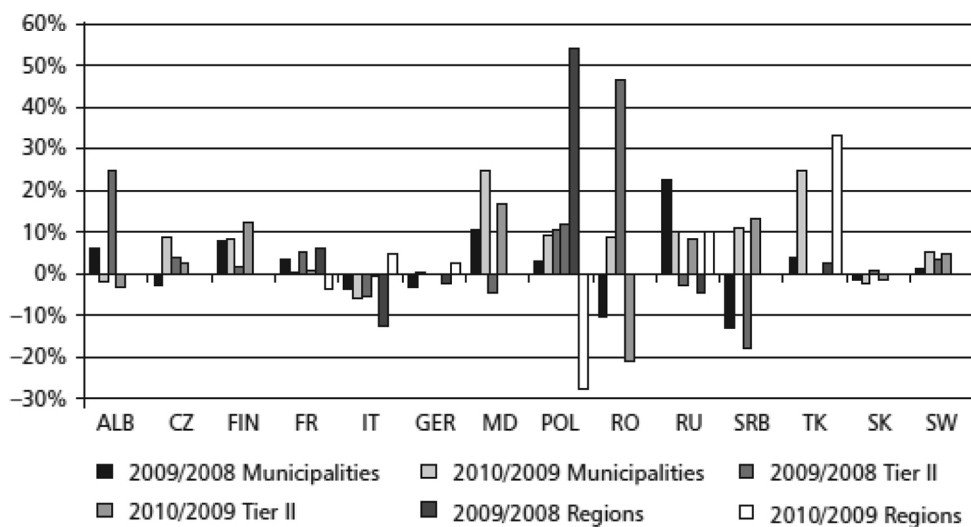
Kraj	2008	2009	2010
1	2	3	4
Bułgaria	9,4	8,0	7,2
Armenia	7,6	6,1	-2,7
Rumunia	3,3	3,3	6,2
Finlandia	-1,1	1,8	4,8
Dania	1,0	1,0	0,3
Hiszpania	-1,2	0,8	
Szwecja	-0,5	-1,2	0,2
Ukraina	-1,2	-1,3	-0,2
Albania	-1,4	-1,7	-1,6

Tabela 3, cd.

1	2	3	4
Rosja	-0,5	-2,2	-0,4
Węgry	0,5	-2,6	-7,3
Mołdawia	-5,2	-3,8	0,1
Litwa	-6,2	-4,6	3,9
Estonia	-4,4	-5,2	1,7
Czechy	3,8	-6,6	-0,3
Słowacja	-1,3	-6,7	-8,9
Słowenia	-9,2	-7,7	-6,1
Chorwacja	-1,0	-8,3	-0,7
Polska	-1,8	-8,4	-9,2
Niemcy	2,2	-9,9	-9,2
Serbia	-0,9	-14,9	-9,7

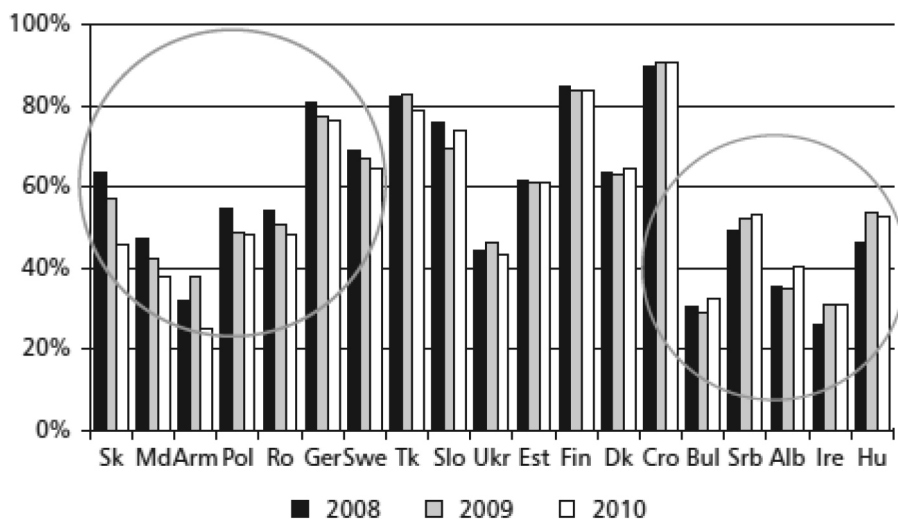
Źródło: [Local Government... 2011, s. 49-59].

Ogólnie rzecz biorąc, wydaje się, że dla stabilności budżetów lokalnych w czasach kryzysu nie ma większego znaczenia, jeśli indeks na rys. 4 ma wysokie lub niskie wartości. Ważne jest, aby zapewnić szeroką i zróżnicowaną podstawę dochodów własnych, unikając polegania w nadmierny sposób na jednej dużej kategorii przychodów.



Rys. 3. Porównanie przychodów na poziomie regionalnym i lokalnym

Źródło: [Local Government... 2011, s. 49-59].



Rys. 4. Dochody własne i udziały podatkowe jako procent budżetów

Źródło: [*Local Government...* 2011, s. 49-59].

Observacje zmian strukturalnych pozwalają już na formułowanie pierwszych wniosków na temat terytorialnych skutków obecnego kryzysu, a mianowicie:

1. Mówiąc o globalnej recesji gospodarczej, należy podkreślić, że kryzys może stać się źródłem dalszego postępu gospodarczego. Kryzys przyspiesza zmiany strukturalne gospodarek regionalnych, koniecznych w długim okresie.

2. Potencjalne skutki kryzysu uzależnione są od specjalizacji gospodarczej regionów, jej struktury i wielkości oraz od potencjałów lokalnych przedsiębiorstw.

3. Duże miasta wydają się być jednak lepiej przygotowane do absorpcji negatywnych skutków kryzysu, posiadają większe możliwości oddziaływania na rynek.

4. Obecny kryzys gospodarczy i finansowy wywiera poważne dla władz lokalnych i regionalnych skutki poprzez: straty w inwestycjach, straty w podatku dochodowym i w podatku od nieruchomości.

5. W czasie trwania kryzysu samorządy mają ograniczony dostęp do kredytów, a koszty ich obsługi są wysokie.

6. Jest to okres zwiększonych wydatków społecznych ze względu na wzrost bezrobocia.

W związku z wymienionymi konsekwencjami kryzysu władze lokalne i regionalne częściej niż kiedykolwiek powinny angażować się w lobbing z rządami lub organami ustawodawczymi, ponieważ interesy władz lokalnych i regionalnych nie są brane pod uwagę na szczeblu krajowym lub UE, gdy podejmowane są decyzje w zakresie walki z kryzysem.

4. Podsumowanie

1. Większość dyskusji na temat działań politycznych wobec obecnego światowego kryzysu finansowego i gospodarczego jak do tej pory koncentrowała się na działaniach krajowych i międzynarodowych, brakuje natomiast dyskusji w wymiarze regionalnym i lokalnym. Ma to ogromne znaczenie, zwłaszcza w świetle ograniczonych możliwości rozwiązania tego problemu w wielu krajach.

2. Połączenie słabej koniunktury i niepewności wynikające z przedłużającego się procesu korekty bilansów i przesuwania środków w ramach całej gospodarki – typowe w okresie następującym po głębokim kryzysie finansowym – osłabia wewnętrzną konsumpcję i inwestycje. Obecny kryzys budzi w społeczeństwie wątpliwości i pesymizm na wszystkich poziomach zarządzania. W tej sytuacji zadaniem władz lokalnych i regionalnych jest przywrócenie obywatelom zaufania i nadziei oraz stworzenie perspektyw na przyszłość. Nie ma oczywistych i szybkich rozwiązań, ale istnieją różne sposoby, które mogą łagodzić skutki kryzysu.

3. Oczekuje się, że złagodzenie napięć na rynkach finansowych przełoży się na poprawę warunków udzielania kredytów, co z kolei powinno przełożyć się na stopniowy wzrost gospodarczy. Chociaż kryzys został zakorzeniony w innowacyjności i internacjonalizacji sektora usług finansowych, to nie ma jak dotąd dowodów, że regiony specjalizujące się w tym sektorze zostały szczególnie dotknięte jego skutkami ani że ekonomiczne znaczenie tych regionów maleje. Zamiast tego zauważa się wyraźny wpływ kryzysu na regiony przemysłowe, o przestarzałej strukturze gospodarczej.

4. Wpływ kryzysu na politykę regionalną jest różny w poszczególnych krajach. Pierwszeństwo powinno mieć doskonalenie systemu zarządzania regionalnego i promocji w celu harmonijnego rozwoju regionalnego. W tym kontekście ważne jest „oddolne” podejście do rozwoju, mobilizujące istniejące podmioty i zasoby. Istnieje potrzeba wdrażania kompleksowych i innowacyjnych rozwiązań, które pomogą władzom lokalnym i regionalnym przezwyciężyć kryzys i sprawić, aby ich finanse stały się bardziej odporne na przyszłe sytuacje kryzysowe. Polityka lokalna i regionalna powinna opierać się na współpracy między podmiotami publicznymi, prywatnymi i społecznymi.

5. Priorytetem polityki regionalnej powinno być utrzymanie wysokiego i stałego wzrostu gospodarczego, który jest kluczem do problemów związanych z równoważnym rozwojem regionalnym. Należy zatem zachęcać biedniejsze regiony do wprowadzania niezależnych innowacji, optymalizowania i modernizowania struktur gospodarczych i poprawy konkurencyjności międzynarodowej. W jednym z wywiadów Neelie Kroes powiedziała: „Potrzebujemy innowacji. Jest to nasza droga wyjścia z kryzysu”².

² Z wypowiedzi Neelie Kroes, wiceprzewodniczącej Komisji Europejskiej odpowiedzialnej za agendę cyfrową, z dnia 22 lutego 2013 roku, Komisja Europejska, Bruksela.

6. Konieczne jest przyspieszenie wyrównywania standardów podstawowych usług publicznych celem promowania zrównoważonego rozwoju regionalnego. Obowiązkowe obszary wsparcia to edukacja, ochrona zdrowia, zabezpieczenie społeczne w rozległych obszarach wiejskich, pogłębienie reform, system dystrybucji dochodów, dalsze wspieranie rozwoju obszarów biedy przy jednoczesnym podejmowaniu starań celem wyeliminowania ubóstwa.

7. Aby zminimalizować skutki wstrząsów zewnętrznych regiony dążyć powinny do dywersyfikacji rynków eksportowych. Zabezpieczenie nowych rynków zbytu zapewni stabilność dochodów eksportowych w sytuacji, gdy tradycyjne rynki przechodzą będą załamanie gospodarcze.

8. Ażeby chronić regionalny i lokalny rynek pracy, ich interesy oraz optymalne wykorzystanie zasobów siły roboczej, należy opracować strategię zarządzania ruchem migracyjnym.

9. Nie można już zakładać, że sposobem na wyjście z obecnej recesji może być oparcie strategii na przyciąganiu inwestycji czy rewitalizacja obszarów miejskich, które były tak skuteczne w latach 80. i 90. ubiegłego wieku. Dziś globalna konkurencja jest większa, a rynek nieruchomości słabszy. Współpraca z innymi podmiotami lokalnymi będzie kluczowa w identyfikacji współczesnych możliwości rozwojowych, wspieraniu badań i innowacji technologicznych, kształceniu w celu poprawy lokalnej bazy umiejętności oraz dla zapewnienia realizacji dużych inwestycji infrastrukturalnych (w tym technologii informacyjnych i komunikacyjnych) i radzenia sobie ze zmianami klimatycznymi.

Literatura

- Clark G., *Recession, Recovery and Reinvestment: the Role of Local Leadership in Global Crisis*, OECD 2009.
- Clavin P., *The Great Depression in Europe, 1929-1939*, Palgrave, Macmillan 2000.
- Davis M., *Reflections on the foreclosure crisis*, Lincoln Institute of Land Policy, Land Lines 2010.
- Davies S., Kah S., Woods Ch., *Wymiar regionalny kryzysu finansowego i gospodarczego*, Opracowanie EoRPA 09/1, Centrum Badań Polityk Europejskich, Uniwersytet Strathclyde, Glasgow 2009.
- Florida R., *The Great Reset*, HarperCollins Publishers, New York 2010.
- Glaeser E., *How Some Places Fare Better in Harder Times*, The New York Times, 2009.
- Heuton R.A., *Fiscal austerity and urban innovation*, The Challenges Facing Canadian Cities, Paper prepared for the 2010 Canadian Political Science Association Annual Meetings, Montreal, June 2010.
- Krugman P., *Fighting off depression*, „New York Times” 1.03.2009, http://www.nytimes.com/2009/01/05/opinion/05_krugman.html (data pobrania: 14.02.2013).
- Lee N., Morris K., Jones A., *How UK Cities can respond and drive the recovery*, The Work Foundation Leeds Programme, OECD 2009, www.theworkfoundation.com.
- Local Government in Critical Times: Policies for Crisis, Recovery and a Sustainable Future*, Council of Europe texts Edited by Kenneth Davey 2011.

- Nelson S., *The real great depression*, The Chronicle of Higher Education: The Chronicle Review 2008, 55: B98.
- Paulais T., *Local Governments and the Financial Crisis: an Analysis*, Cities Alliance, Washington DC 2009.
- Perlo M., Paredes F., Gonzalez A., *La Respuesta de las ciudades Mexicanas ante la crisis*, ICONOS, Temas Inmobiliarios, Obj. Num. 15, México 2009.
- Rauchwa E., *The Great Depression, the New Deal*, Oxford 2008.
- Reinhart C., Rogoff K., *This Time is Different*, Princeton, NJ: Princeton University Press 2009.
- Rodriguez Lopez J., *La Nueva Construcción sufrió el ajuste*, Ciudad and Territorio: Estudios Territoriales no 163, Universidad de la Rioja, España 2010.
- Rozwój regionalny w Europie: Polityka regionalna w kontekście kryzysu i nowych wyzwań*, Raporty EoRPA 3/2010, MRR, Warszawa 2010.
- Simon, C., *Frictional unemployment and the role of industrial diversity*, „Quarterly Journal of Economics” 1988, no 3.
- United Nations – Habitat, The State of the Worlds Cities 2010-2011*, Bridging the Urban Divide, UN-Habitat 2010.
- Urquidil V., *Otro siglo perdido*, Fon de Cultura Económica and El Colegio de México, México 2005.

LOCAL AND REGIONAL DEVELOPMENT AFTER THE CRISIS

Summary: The world is influenced by a deep and prolonged economic slowdown, which has been called the “great recession”. In comparison to the Great Depression of 1929-1933 and previous economic shocks, the current recession takes place in economically and financially integrated world. The ways of dealing with the crisis are different depending on the country and its decision-making level (the central government or local government).

The impact of the crisis on different regions is certainly not the same and to a large extent it depends on the national economic and possessed sectoral structure. In the short term crisis effects will influence more regions with an old economic structure which is dominated by the manufacturing sector. However, in the long-term crisis effects can vary in different regions.

Since 2009 to the present there have been conducted several studies examining the influence of the crisis on the cities and regions. Some studies analyze a certain sector, for example the real estate markets, the phenomenon of housing exclusion or financial failures in urban areas. Other studies analyze the economic and social outcomes of the crisis on various European and American cities. The other try to analyze the position of local governments in the face of the economic disaster. Regions with specialized manufacturing processes can play an important role in stimulating economic growth despite external shocks, if they are well prepared to recover the balance for domestic and international demand. In the case of structurally weak regions there is a risk that the loss of jobs and businesses in a recession can lead to structurally lower levels of employment and economic activity. Moreover, the reducing employment can be a cause that these regions are more vulnerable to further cuts in public spending in order to minimize the debts in recent years. Such a situation will force the regional policy to search for the ways to increase efficiency and the quality of spent money, for example through collaboration and bottom-up approach to development which mobilize existing entities and resources in the area. It is also important that the actions taken by the state, which meant to lead to more growth cannot be at the cost of limiting the funds given

for the research and development as well as innovation and human capital. However, one of the most important experience in time of crisis is to determine the scale of the economic interdependence between regions and countries, and the need for international and inter-regional cooperation and coordination to solve common problems. In addition, the crisis points at the importance of government intervention in the form of both monetary and fiscal policy as well as in minimizing the economic problems.

The purpose of this paper is to answer the question of how the current financial and economic crisis will have long-term consequences for local and regional development.

Keywords: financial crisis, economic crisis, regional development, local development, crisis effects.