Zeszyty Naukowe
Wyższej Szkoły Bankowej w Poznaniu
Nr 35/2011

Andrzej Paczoski

Uniwersytet Gdański

Wpływ kryzysu finansowego na funkcjonowanie specjalnych stref ekonomicznych (oddziaływanie na otoczenie lokalne)

Streszczenie. Kryzys gospodarczy spowodowany został kilkoma negatywnymi zjawiskami. Sytuacja ta wpłynęła na funkcjonowanie gospodarki regionalnej i lokalnej. Najważniejszymi negatywnymi czynnikami wypływającymi z kryzysu są: mniejsza aktywność firm, bankructwa, zmniejszenie inwestycji (inwestycje *Greenfield*), obniżenie wpływów do budżetów regionalnych i lokalnych z podatków i subsydiów z budżetu państwa. Przykładem skutków kryzysu jest zmniejszenie planowanych projektów inwestycyjnych w polskich specjalnych strefach ekonomicznych (w porównaniu do 2007 r.). Przeciwdziałanie skutkom kryzysu może opierać się na doborze wybranych działań opartych na teoriach rozwoju regionalnego.

Słowa kluczowe: kryzys finansowy, specjalne strefy ekonomiczne, polityka rozwoju regionalnego i lokalnego

1. Wprowadzenie

Kryzys finansowy, który pojawił się w roku 2008 (pierwsze symptomy zaobserwowano już na początku 2007 r.) oddziaływał na funkcjonowanie gospodarek wszystkich państw świata. Problem spadku produkcji, dochodu narodowego, inwestycji wraz ze wzrostem bezrobocia ujawniał się na poziomie regionalnym i lokalnym poszczególnych państw. Odnosiło się to m.in. do działających w Polsce specjalnych stref ekonomicznych (SSE). Powstał dylemat, jak reagować na skutki spowolnienia rozwoju firm działających w SSE oraz jak problem ten wpływa na kondycję samorządu terytorialnego, na terenie którego strefy były zlokalizowane.

2. Przyczyny kryzysu

Przyczyn kryzysu było kilka. Miejscem, w którym kryzys powstał i rozprzestrzenił się na globalną gospodarką były Stany Zjednoczone Ameryki Północnej. Właśnie w USA doszło do zastosowania kilku przedsięwzięć ekonomicznych, które spowodowały globalny kryzys finansowy.

Istotną kwestią stała się próba ingerencji państwa w rynek, która zwykle jest błędnie prowadzona i wywołuje negatywne następstwa. Państwo zajęło się wspieraniem 2 firm finansowych[1] zajmujących się kredytami hipotecznymi, ich gwarantowaniem oraz mieszkaniowym rynkiem wtórnym. Towarzyszyło temu przyjęcie specjalnych regulacji prawnych wymuszających na kredytodawcach podjęcie określonych działań. Po pierwsze, była to ustawa o reinwestycji w społeczność lokalną, w której chodziło o przeznaczenie 30% na kredyty *subprime* (udzielane osobom o wysokim stopniu ryzyka niespłacenia kredytu). Po drugie, wprowadzona została ustawa o nakazie wyceny aktywów banku zgodnie z ceną rynkową powodująca, że w momencie dekoniunktury firmy w dobrej kondycji i konkurencyjne były wyceniane poniżej ich rzeczywistej wartości. Przyczyniało się to do poważnych problemów finansowych firm o uznanej renomie[2].

Należy również zwrócić uwagę na nieracjonalne postępowanie ludzi, którzy zaczęli pożyczać duże sumy pieniędzy. Problem leżał również po stronie banków, które decydowały się na udzielanie kredytów *subprime* (zachęcały wręcz do tego). Skłaniała je do tego działalność wspomnianych firm finansowanych przez państwo, które zapewniały banki o bezpieczeństwie „rozdawnictwa kredytów". Pożyczki miały być odkupione i następnie poddane sekurytyzacji[3]. Funkcjonowała również opinia, że wzrosty cen nieruchomości będą pokrywać ewentualne straty z niespłaconych kredytów. Ponadto agencje ratingowe podawały instytucjom i osobom zajmującym się inwestowaniem w papiery wartościowe niezgodne z prawdą opinie o wiarygodności papierów wartościowych (celowo zawyżone oceny wiarygodności instytucji i emitowanych papierów wartościowych). Powstało również przekonanie, że rząd na pewno będzie w stanie pomóc w sytuacji ewentualnego zagrożenia finansowego.

Pracownicy sektora bankowego zajmujący się udzielaniem kredytów prowadzili agresywną akwizycję mającą na celu zachęcanie klientów do brania kredytów. Niezbyt szczegółowo badano wiarygodność kredytową. Czynnikiem do-

---

[1] Chodzi o przedsiębiorstwa Fannie Mae oraz Freddie Mac.

[2] Rozmowa z D. Armeyem, *Ameryka traci rozsądek*, „Rzeczpospolita" z 4−5.10.2008, s. A14.

[3] *Sekurytyzacja* – emisja papierów wartościowych zabezpieczonych przez określone aktywa. W tym przypadku zamiana kredytów udzielonych na papiery wartościowe sprzedawane i kupowane na rynku. Ryzykowne kredyty zamienione zostały na obligacje, papiery wartościowe zabezpieczone wierzytelnościami hipotecznymi.

pingującym były prowizje i premie za sprzedawane produkty. W związku z tym pojawiły się tzw. kredyty NINJA (*No Income, No Job, No Assets*) udzielane klientom bez stałych dochodów, pracy i zabezpieczającego majątku. Tego typu kredyty wkalkulowane były w ryzyko banku, ponieważ można było taką pożyczkę odsprzedać. Ponadto wydawało się, że zabezpieczeniem będzie hipoteka na nieruchomości kupowanej na kredyt przez pożyczkobiorców. Klient, który miał kłopoty ze spłatą, mógł otrzymać nowy kredyt na spłacenie poprzedniego. Rosnąca wartość nieruchomości była tego gwarantem. Niestety od 2006 r. ceny domów zaczęły spadać – wartość kredytów stała się większa od wartości nieruchomości[4].

Personalnie do sytuacji kryzysowej przyczynili się: były prezydent USA G.W. Bush i prezes FED A. Greenspan. G.W. Bush wspierał powyższe działania. Były prezydent USA doprowadził do konfliktu z krajami Bliskiego Wschodu (członkowie OPEC), co wpłynęło na ceny ropy naftowej, których wzrost podniósł ceny większości dóbr i usług na świecie. Natomiast A. Greenspan (były prezes FED) przez wiele lat swojej kadencji promował politykę niskich stóp procentowych. Reakcją FED na wszelkiego rodzaju zahamowania i spowolnienia wzrostu gospodarczego czy zagrożenia recesją były cięcia stóp procentowanych (polityka łatwego pieniądza). Próbowano przez to znieść „naturalność" procesów rynkowych, jakimi są cykle koniunkturalne, a szczególnie fazy depresji i recesji, zakładając możliwość permanentnego wzrostu gospodarczego[5].

Państwa skupione w OPEC przez decyzje i wypowiedzi swoich przedstawicieli przyczyniły się do spekulacji na rynku ropy naftowej (częste zapowiedzi wzrostu cen i ograniczenia wydobycia). Działania te odbiły się na branży motoryzacyjnej i gospodarkach państw rozwiniętych gospodarczo.

Do kryzysu przyczyniła się również Europa. We Francji pracownik banku komercyjnego Société Générale makler J. Kerviela podejmując wysoko ryzykowne decyzje i realizując bez pozwolenia zwierzchników operacje na rynku finansowym, spowodował straty w wysokości 4,9 mld EUR. Doszły do tego nietrafione inwestycje tego banku na rynku amerykańskich kredytów hipotecznych, co zwiększyło straty do 7 mld EUR.

We Francji ogromne straty (600 mln EUR) w wyniku nieefektywnych operacji finansowych na giełdach światowych w dniach światowego kryzysu poniosła grupa bankowa La Caisse d'Epargne. Prezes grupy Ch. Milhaud i członkowie dyrekcji ogłosili swoje odejście, rezygnując z wysokich odpraw.

W Niemczech na światło dzienne wyszły oszustwa podatkowe związane z ukrywaniem i defraudowaniem na niekorzyść skarbu państwa pieniędzy w Księstwie Liechtenstein. Jednym z oskarżonych był szef Deutsche Post K. Zumwinkel. Natomiast na Węgrzech nieodpowiedzialna polityka gospodarcza premiera

[4] W. Gadomski, *Słownik pojęć nie do pojęcia*, www.gospodarka.gazeta.pl [dostęp: 10.02.2010].

[5] J. Winiecki, *Dane mówią o recesji, emocje o depresji*, „Dziennik Finansowy" z 13.02.2009, s. 5.

F. Gyurcsana (jednym ze skutków jest wysoki deficyt budżetowy) spowodowała kryzys i spadek zaufania do gospodarek państw postkomunistycznych[6].

W opisie powyższych przyczyn kryzysu uwzględnić należy także grupę przestępczą A. Gonzaleza. Przestępcy włamywali się do systemów komputerowych sieci handlowych, instalując oprogramowanie identyfikujące numery kart, potrzebne do nich hasła oraz informacje o kontach. Następnie skradzione informacje zapisywali na serwerach w USA i Europie Środkowo-Wschodniej, odsprzedając je, bądź wykorzystując do własnych celów. Proceder ten przyczynił się do dużych strat banków, sieci handlowych i konsumentów. Skutkiem działalności przestępczej były wysokie odszkodowania płacone przez instytucje, które okradziono oraz spadek zaufania do sektora finansowego[7].

Ostatniego dnia sierpnia 2007 r. G.W. Bush ustalił program pomocy dla mieszkańców USA mających problemy z kredytami hipotecznymi.

W Wielkiej Brytanii 14 września 2007 r. bank Northern Rock, który zainwestował duże sumy w amerykańskie obligacje hipoteczne, zaczął mieć poważne problemy. W konsekwencji bank został znacjonalizowany. W listopadzie zaczęły się niepokoje na rynku międzybankowym. FED uruchomił nadzwyczajne pożyczki dla banków w wysokości 41 mld USD.

16 marca 2008 r. był początkiem spektakularnych bankructw banków. Upadł Bank Bear Stearns mocno zaangażowany w obligacje hipoteczne, bank ten przejęty został przez JPMorgan Case (bank ten zapłacił 2 USD za akcję Bear Stearns). Operację ubezpieczał FED.

Eskalacja problemów sektora bankowego nastąpiła we wrześniu 2008 roku. Dwie główne instytucje rynku hipotecznego (Fannie Mae i Freddie Mac) przejęte zostały przez rząd federalny. W ich portfelu znajdowało się 5 bln USD – długi i obligacje hipoteczne. Upadł bank inwestycyjny Lehman Brothers. Kolejny, Merrill Lynch przejęty został przez Bank of America, a największy amerykański ubezpieczyciel AIG został praktycznie znacjonalizowany. Banki centralne na świecie próbowały przeciwdziałać negatywnej sytuacji przez „wpompowanie" w rynek 180 mld USD pożyczek.

Sekretarz skarbu USA H. Paulson zaprezentował plan pomocy dla sektora bankowego (18.09.2008 r.). Założono, że państwo wykupi zagrożone długi za 700 mld USD. Pod koniec września 2008 r. kryzys dotarł do Europy. Skutki to – częściowa nacjonalizacja banku Fortis oraz pomoc dla banku Hypo Real Estate. W tym samym okresie amerykańska Izba Reprezentantów odrzuciła plan ratunkowy H. Paulsona. Konsekwencją był duży spadek indeksu giełdowego w Nowym Jorku. Już na początku października 2008 r. przyjęto poprawiony plan H. Paulsona, który rekomendował G.W. Bush. Jednak indeksy rynków giełdowych na ca-

[6] P. Pietkun, *Groźna dziesiątka*, www.gazetabankowa.pl [dostęp: 30.10.2009].
[7] Tamże.

łym świecie nadal gwałtownie spadały[8]. W Europie negatywna sytuacja na rynku finansowym w największym stopniu oddziaływała na Islandię, Irlandię, Łotwę, Wielką Brytanię, Węgry, Ukrainę i Niemcy. Pojawił się problem pozyskiwania kredytów przez firmy i osoby fizyczne, między podmiotami gospodarczymi tworzyły się zatory płatnicze, przedsiębiorstwa redukowały produkcję, zmniejszały zatrudnienie, banki wprowadziły restrykcje i ograniczenia na pożyczki oraz kredyty, pojawił się brak płynności na rynku międzybankowym (banki niechętnie pożyczały pieniądze lub robiły to na poziomie transakcji trudnych do zaakceptowania przez potencjalnych partnerów). Zaczęły się dyskusje, jak przeciwdziałać kryzysowi i jakie mechanizmy wdrożyć w celu pokonania i złagodzenia jego skutków.

3. Kondycja specjalnych stref ekonomicznych podczas kryzysu

Przykładem ilustrującym negatywne zjawiska wynikające z kryzysu jest sytuacja w polskich specjalnych strefach ekonomicznych (SSE). We wszystkich czternastu SSE, firmy działające na ich terenie zamierzały zwalniać pracowników i wycofać się z zaplanowanych inwestycji. Co dwunasta firma funkcjonująca w SSE zamierzała zmniejszyć zatrudnienie: potencjalne zwolnienie 4 tys. pracowników[9]. Szczególnie narażonymi na redukcje etatów były branże – motoryzacyjna i elektroniczna. Natomiast liczba nowych inwestycji w SSE w porównaniu z 2008 r. mogła spaść o jedną trzecią[10]. W tabeli 1 przedstawiono zmiany w zakładanych do realizacji projektach inwestycyjnych w SSE. Okresami branymi pod uwagę były grudzień 2007 i 2008 r.

W ciągu roku w 8 polskich strefach zmniejszyła się liczba nowych inwestycji, w 5 pozostała na takim samym poziomie, a w 1 przypadku wzrosła. Przyczyną był kryzys i związane z tym decyzje firm funkcjonujących w strefach, które wycofały się z nowych inwestycji, spodziewając się trudnej sytuacji ekonomicznej.

Odpowiedzią na sytuację podmiotów gospodarczych w SSE był projekt zmian w ustawie o funkcjonowaniu SSE. Firmy mocno doświadczające skutków kryzysu mogły zwolnić do 40% pracowników. Punktem odniesienia była liczba etatów, które przedsiębiorcy zobowiązali się stworzyć w pozwoleniach na rozpoczęcie działalności gospodarczej. Ponadto w projekcie zmian zakładano następujące regulacje: złagodzenie kryteriów, na bazie których prywatne grunty włączano do

[8] K. Niklewicz, *Kalendarium zapaści*, www.wyborcza.pl.
[9] A. Woźniak, *Będą zwolnienia w strefach*, „Rzeczpospolita" z 25.03.2009, s. B3.
[10] A. Woźniak, *Inwestorzy będą zwalniać*, „Rzeczpospolita" z 6.02.2009, s. B4.

stref, obniżenie o połowę wymogu dotyczącego poziomu zatrudnienia i wielkości inwestycji na obszarach z dużą stopą bezrobocia, ułatwienia dla przedsiębiorstw zamierzających zmienić profil produkcji, żeby podtrzymać zatrudnienie[11].

Tabela 1. Liczba projektów inwestycyjnych w SSE

Nazwa SSE	Grudzień 2007	Grudzień 2008
Euro-Park Mielec	4	0
Katowicka SSE	6	4
Kamiennogórska SSE	1	1
Krakowski Park Technologiczny	9	7
Kostrzyńsko-Słubicka SSE	3	3
Legnicka SSE	4	1
Łódzka SSE	11	6
Pomorska SSE	4	4
Słupska SSE	2	5
Starachowicka	5	4
Suwalska	1	1
Tarnobrzeska SSE	5	1
Wałbrzyska SSE	7	4
Warmińsko-Mazurska SSE	6	6

Źródło: opracowanie własne na podstawie A. Woźniak, *Inwestorzy wstrzymują się z decyzjami*, „Rzeczpospolita" z 3.12.2008, s. B4.

Elastyczność regulacji prawnych przez złagodzenie wymogów funkcjonowania w SSE może być czynnikiem szczególnie łagodzącym skutki kryzysu. Zakładając, że przez kryzys z działalności w obszarze SSE będą musiały zrezygnować firmy dotychczas tam działające, to natychmiast wystąpią negatywne konsekwencje dla samorządu regionalnego (lokalnego), na którym strefa jest zlokalizowana. Biorąc pod uwagę skutki, które powoduje kryzys finansowy, przewidzieć można następujące ewentualne negatywne zjawiska dla kondycji regionów i jednostek lokalnych:

– zmniejszenie aktywności firm w obszarach inwestycji, produkcji i zatrudnienia,

– prawdopodobne bankructwa przedsiębiorstw znajdujących się na obszarze jednostek terytorialnych,

– brak inicjatyw w sferze zakładania nowych firm i napływu kapitału, który inicjowałby inwestycje typu *Greenfield*,

– mniejsze wpływy do budżetów regionalnych i lokalnych z podatków i opłat,

[11] A. Woźniak, *Będą zwolnienia…*, dz. cyt.

– obniżone subsydia i dotacje z budżetów państw na rozwój regionalny i lokalny,

– problemy z pozyskiwaniem kapitału zewnętrznego przez jednostki samorządu terytorialnego z tytułu pożyczek, emisji obligacji ze względu na „spłycenie" rynku kapitałowego, bądź pojawienie się trudniejszych warunków pozyskania środków finansowych.

Szczególnym problemem dla jednostek samorządu terytorialnego może być sytuacja regionalnych budżetów. Kryzys finansowy może wpływać na dochody i wydatki struktur samorządowych. Zmniejszenie aktywności gospodarczej firm, w tym bankructwa i zaniechanie działalności gospodarczej, przynosi zmniejszone dochody – mniejsze wpływy z podatków i opłat. Obniżone wpływy do kas samorządowych powodują ograniczanie wydatków. Mniejsze budżety zmuszać będą samorządy do oszczędności – redukcji wydatków. Poszukiwanie oszczędności może zredukować wydatki inwestycyjne (prorozwojowe). Powstrzymanie takich inwestycji jak infrastruktura transportowa, informatyczna, energetyczna, wodno-ściekowa będzie miało negatywne skutki dla mieszkańców oraz rozwoju lokalnych podmiotów gospodarczych. Przez to zmniejszą się dochody firm otrzymujących zlecenia od samorządów na wykonanie planowanych inwestycji, co spowoduje mniejsze zapotrzebowanie na pracowników.

Zaprezentowane konsekwencje uszczuplenia budżetów samorządowych mogą być najbardziej widocznymi skutkami zmniejszenia przychodów finansowych. Jedną z możliwości uniknięcia tego zjawiska będzie poszukiwanie innych sposobów pozyskiwania pieniędzy przez samorządy – pożyczki, emisja papierów dłużnych ze wszystkimi tego konsekwencjami.

4. Polityka regionalna i lokalna wobec kryzysu gospodarczego

Przedstawiony przykład funkcjonowania SSE w okresie światowego kryzysu gospodarczego jest jednym z przykładów kosztów, jakie ponieść mogą gospodarki na poziomie regionalnym i lokalnym.

Jeżeli o polityce regionalnej i lokalnej w dużym stopniu decydują władze centralne (polityka interregionalna)[12], wystąpić może zmniejszenie finansowania inwestycji regionalnych i lokalnych, ponieważ władze skierują środki pieniężne na wspieranie sektora finansowego, co obniży pozycję konkurencyjną jednostek samorządu terytorialnego.

[12] Władze centralne podejmują decyzje rozwojowe w regionach i jednostkach lokalnych oraz finansują prowadzenie tej polityki.

Analogiczne sytuacje występować mogą w wariancie, gdy politykę regionalną i lokalną prowadzą samodzielnie i niezależnie samorządy regionalne i lokalne (polityka intraregionalna). Sytuacja kryzysowa, w której firmy zaczynają doświadczać spadających zamówień, sprzedaży, konieczności zwalniania pracowników (wyższe bezrobocie), powoduje obniżenie dochodów jednostek samorządowych z podatków płaconych przez firmy i osoby prywatne. Brak środków finansowych będzie z kolei uniemożliwiał samorządom terytorialnym realizację zakładanych celów rozwojowych.

Powyższe uwagi odnoszą się w sposób ogólny do dwóch różnych standardów polityki regionalnej i lokalnej. Poszczególne kraje dokonują odpowiednich dla siebie wyborów, która opcja będzie przeważać w polityce regionalnej i lokalnej.

Kryzys gospodarczy i jego następstwa wymagać mogą szczególnego podejścia do prowadzenia polityki regionalnej i lokalnej. Przegląd wybranych koncepcji rozwoju regionalnego i lokalnego pozwoli na wskazanie, które elementy sprzyjają rozwojowi ekonomicznemu.

Jednym z problemów, które w trudnych warunkach mają znaczenie dla rozwoju regionalnego, jest sytuacja podmiotów gospodarczych zlokalizowanych na ich terenie. Jednocześnie powinny być podejmowane próby przyciągania nowych projektów inwestycyjnych. Lokalizacja działalności gospodarczej nie jest przedsięwzięciem spontanicznym. W pierwszej połowie XX w. badania nad tymi zagadnieniami prowadzili niemieccy geografowie A. Weber i A. Lösch. Według nich zakłady przemysłowe rozpoczynające działalność na danym terytorium biorą pod uwagę następujące czynniki: koszty transportu, cechy surowców (dostępność, koszty transportu surowca), koszty pracowników oraz ich umiejętności, koszty transportu produktu finalnego, cechy rynku zbytu, korzyści wynikające z bliskości aglomeracji, bliskość rynku oraz potencjalną konkurencję[13]. Szczególne znaczenie przypisuje się bliskości aglomeracji miejskich, które sprzyjają firmom w obszarze: specjalizacji, kooperacji, konkurencji, wprowadzania innowacji (sąsiedztwo i dostępność ośrodków akademickich, naukowo-badawczych), dostępność infrastruktury transportowej.

Wskazane uwarunkowania powinny także być brane pod uwagę przez władze samorządów terytorialnych przy kreowaniu lub modyfikowaniu programów rozwojowych w sytuacji kryzysu gospodarczego. Szczególnie odnosi się to do czynników będących w zasięgu możliwości działań samorządów terytorialnych, tj. wykształcenie pracowników – możliwości zakładania i wspierania szkolnictwa na różnym poziomie edukacji oraz podnoszenia kwalifikacji; budowa i poprawianie infrastruktury technicznej (transport, urządzenia użyteczności publicznej, tele-

[13] R. Szul, *Teorie i koncepcje w polityce regionalnej*, w: *Rozwój, region, przestrzeń*, red. G. Gorzelak, A. Tuchomska, Ministerstwo Rozwoju Regionalnego i EUROREG, Warszawa 2007, s. 114 oraz K. Gawlikowska-Hueckel, *Procesy rozwoju regionalnego w UE*, Wydawnictwo UG, Gdańsk 2002, s. 23.

komunikacja), wspieranie rozwoju rynków regionalnych i lokalnych (ułatwienia w zakładaniu podmiotów gospodarczych, tworzenie przyjaznych warunków dla mieszkańców, co sprzyja osiedlaniu się, a dzięki temu powstaje większy potencjał konsumpcyjny kreujący popyt); pokonywanie barier w dostępie do surowców będących na obszarze poszczególnych regionów.

W ramach dyskusji o tworzeniu przez jednostki samorządu terytorialnego przyjaznych warunków rozwojowych rozpatrywać należy korzyści zewnętrzne, które sprzyjają koncentracji podmiotów gospodarczych (okręgi przemysłowe)[14]. Pojawienie się dużej liczby firm (koncentracja przestrzenna) świadczy o dobrych warunkach stworzonych przez władze samorządowe dla biznesu. Do przykładów korzyści zewnętrznych działających pozytywnie na koncentrację firm zaliczono: edukację, infrastrukturę techniczną i transportową, dostępność komunikacyjną, wykształcenie pracowników, bliskość rynku, innowacje itp.

Istotne znaczenie w rozwoju regionalnym i lokalnym odgrywają miasta, które kreują przedstawione korzyści zewnętrzne. Chodzi o miasta centralne wyższego rzędu (nazywane metropoliami). Pojęcie ośrodka centralnego wyższego rzędu opisane jest przez produkowane oraz świadczone tam dobra i usługi (dobra i usługi wyższego rzędu produkowane jedynie w jednostkach centralnych wyższego rzędu, również w tych miejscach produkowane są dobra i usługi niższego rzędu)[15]. Od mechanizmów rozwoju dużych aglomeracji miejskich (jednostki centralne wyższego rzędu) bardzo często zależy powodzenie gospodarcze regionu, na obszarze którego zostało ono zlokalizowane. Stąd władze miejskie i samorządu regionalnego mogłyby w dobie kryzysu zorientować się na ścisłą współpracę w celu poprawienia konkurencyjności i pozycji aglomeracji miejskiej.

Jednym z wyznaczników kondycji miasta jest ocena ratingowa określająca wiarygodność kredytową samorządu terytorialnego[16]. Dzięki ratingowi (szczególnie wysokiemu) samorządy regionalne i miejskie mogą starać się o pozyskanie środków finansowych z międzynarodowych instytucji finansowych. Rating staje się elementem marketingowym samorządu terytorialnego w dyskusjach z inwestorami[17]. Zdobycie pieniędzy z zewnątrz na inwestycje przyczynić się może do efektywniejszego pozyskiwania podmiotów gospodarczych i nowych mieszkańców.

Ważnym składnikiem regulacyjnym jest swobodny, niczym nieskrępowany rynek. Wszelkie interwencje mogą zniekształcać naturalne mechanizmy gospodarowania i rozwoju, również w wymiarze regionalnym i lokalnym. Jednymi

[14] R. Szul, dz. cyt., s. 115.

[15] Tamże, s. 114.

[16] Rating jest niezależną i obiektywna oceną ryzyka kredytowego instytucji zaciągającej dług na rynku. Opinia dotyczyć może zdolności instytucji do wywiązywania się ze swoich zobowiązań finansowych. Oceny przyjmują postać liter. Wyższa litera w alfabecie oznacza lepszą ocenę (najlepszy poziom to np. AAA). Wyższy poziom oceny nazywa się inwestycyjnym. Natomiast niższy jest poziomem spekulacyjnym.

[17] K. Ostrowska, *Przepustka w świecie finansów*, „Rzeczpospolita" z 19.12.2006, s. B7.

z przeszkód rozwoju regionalnego i możliwości sprawnego przezwyciężania kryzysu finansowego mogą być m. in.: nieefektywne wydatki publiczne, biurokracja, nierentowne i podtrzymywane przez sektor publiczny struktury gospodarcze, nadmiar regulacji i licencji. Należy założyć następujące warunki: funkcjonalna zależność między tempem wzrostu rozwoju regionu a tempem wzrostu zasobów pracy i kapitału w regionie, wpływ wewnętrznych i zewnętrznych determinant rozwoju na poziom regionalnych czynników wzrostu gospodarczego, funkcjonowanie zależności między ceną poszczególnych czynników produkcji (praca i kapitał) a ich międzyregionalnym przemieszczaniem[18]. Otwartość gospodarki i pełna mobilność czynników produkcji mogą przyczynić się do pokonania zróżnicowań międzyregionalnych. Założeniem szybszego wyjścia z kryzysu powinno być postawienie na samoregulacyjny mechanizm rynkowy, który najlepiej poradzi sobie z problemem kryzysu (teoria neoklasyczna).

Swoboda konkurencyjna, czytelne warunki gospodarowania, unikanie przeregulowania i nadmiaru pozwoleń (licencjonowania) na prowadzenie działalności gospodarczej oraz pełna mobilność czynników produkcji mogą wpływać na rozwój gospodarczy.

Jednak w sytuacjach recesji i kryzysu najczęściej przyjmowane jest podejście keynesowskie, które zakłada możliwość interwencji państwa w system gospodarczy (pobudzanie popytu). W ramach polityki regionalnej duże znaczenie przypisuje się przedsięwzięciom inwestycyjnym koordynowanym przez sektor publiczny. Inwestycje przyczyniają się do wzrostu gospodarczego przez pozytywne efekty: dochodowe (zwiększenie dochodu narodowego i popytu globalnego), ilościowe (wzrost produkcji i kapitału), komplementarne (pobudzenie i utrwalenie stosunków wewnątrz- i międzysektorowych) i fiskalne (powstające dzięki inwestycjom nowe podmioty gospodarcze odprowadzają podatki do budżetów regionalnych)[19]. W dobie kryzysu podjąć można aktywność inwestycyjną koordynowaną przez sektor publiczny pod warunkiem, że nie dojdzie do nieefektywnego wydatkowania środków publicznych, co bardzo często pojawia się w polityce budżetowej państwa. Włączenie do działalności inwestycyjnej sektora prywatnego przez partnerstwo publiczno-prywatne mogłoby zracjonalizować i poprawić efektywność wydatków inwestycyjnych państwa. Ponadto inwestycje publiczne powinny wspierać, a nie konkurować z sektorem prywatnym. Przykładami pożądanych inwestycji będą: infrastruktura techniczna (urządzenia użyteczności publicznej, infrastruktura transportowa i telekomunikacyjna), edukacja, szkolenia itp. Byłoby to wsparcie pomagające firmom i pracownikom neutralizować skutki kryzysu finansowego.

---

[18] A. Dąbrowski, *Wybrane teorie rozwoju regionalnego i ich znaczenie w polityce ekonomicznej*, w: *Dylematy i osiągnięcia polskiej transformacji gospodarczej*, red. H. Ćwikliński, G. Szczodrowski, Fundacja Rozwoju Uniwersytetu Gdańskiego, Gdańsk 1995, s. 185.

[19] J. Chądzyński, A. Nowakowska, Z. Przygodzki, *Region i jego rozwój w warunkach globalizacji*, CEDEWU Wydawnictwa Fachowe, Warszawa 2007, s. 55.

W trudnej sytuacji kryzysu regiony powinny być zorientowane na poszukiwanie czynników rozwoju gospodarczego zarówno w regionie, jak i poza nim.

Pierwsze założenie odnosi się do koncepcji wzrostu endogenicznego. Regiony mogą budować strategię rozwoju w oparciu o własny potencjał, którym dysponują. Odnosi się to do: pobudzania wewnętrznych (endogennych) czynników wzrostu, eliminacji istniejących barier rozwojowych, wykorzystania specyficznych uwarunkowań regionalnych, pobudzania cykli wewnątrzregionalnych, poszerzania i utrwalania lokalnych ogniw produkcji, konsumpcji i kooperacji[20].

Drugie podejście jest odzwierciedleniem teorii bazy eksportowej. Zakłada się, że wzrost ekonomiczny regionu zależny jest w dużej mierze od eksportu. Rozwinięcie eksportu powodować może powiększenie: produkcji, zatrudnienia, konsumpcji, oszczędności, inwestycji oraz poprawę pozycji konkurencyjnej regionu. Ważnym uwarunkowaniem jest kształtowanie i tworzenie tzw. bazy eksportowej. Chodzi o sektory gospodarcze (podmioty gospodarcze), których struktura produkcji zorientowana jest na eksport, co umożliwia uzyskanie przewagi komparatywnej. Sukcesy gospodarcze firm eksportowych (wzrost dochodów przedsiębiorstw oraz powstanie nowych miejsc pracy) powodują rozwój podmiotów gospodarczych (powstanie miejsc pracy) tzw. sektorów niebazowych, czyli nieprodukujących na eksport, ale kooperujących z firmami zorientowanym na eksport, bądź wytwarzających na potrzeby rynku lokalnego[21].

W polityce rozwojowej, antykryzysowej regiony powinny uwzględniać zarówno oparcie się na elementach rozwojowych endogenicznych, jak i egzogenicznych (teoria bazy eksportowej). Chodzi o dywersyfikację zorientowania struktury gospodarczej danego terytorium. Pozwala to na wszechstronne podejście do problematyki eliminacji ewentualnych skutków kryzysu.

Jednymi z aktualnych rozwiązań[22] w zakresie polityki regionalnej i lokalnej są koncepcje: klastrów, sieci oraz regionalnych systemów innowacji (RSI).

Klastry opisać można jako geograficzne zgrupowanie wzajemnie powiązanych przedsiębiorstw, wyspecjalizowanych dostawców, jednostek usługowych, kooperantów, firm z pokrewnych branż, powiązanych z nimi instytucji z różnych dziedzin, które jednocześnie konkurują i współpracują ze sobą. Istotnym segmentem uczestniczącym w funkcjonowaniu klastra są firmy z branż wspierających (podmioty komplementarne) dziedziny wiodące, tzn. kooperanci, podmioty rynku kapitałowego, instytuty naukowo-badawcze. Firmy działające w klastrze korzystają przede wszystkim z poprawy sytuacji konkurencyjnej i umiędzynarodowienia[23].

---

[20] A. Dąbrowski, dz. cyt., s. 209.

[21] K. Gawlikowska-Hueckel, dz. cyt., s. 59.

[22] Chodzi o przełom XX i XXI w.

[23] M. Gorynia, *Klastry – panaceum na konkurencyjność*, „Rzeczpospolita" z 21.03.2008, s. B11 oraz *Klastering*, „Rzeczpospolita" z 16.09. 2008, dodatek „Dotacje i Fundusze", s. 2.

Koncepcja sieci powstała w wyniku wyodrębnienia tzw. fazy postfordyzmu. Układ sieciowy stał się głównym mechanizmem procesu produkcyjnego – np. współpraca i powiązania między firmami. W polityce regionalnej funkcjonowanie sieci sprowadza się do: relacji zewnętrznych jednostek samorządu terytorialnego o charakterze partnerskim (miasta lub regiony), formalnych lub nieformalnych organizacji, struktur, platform sprzyjających wymianie informacji i technologii, umacniania koordynacji i współpracy podmiotów sieci[24].

Założenia hipotez RSI sprowadzają się do przekonania o dominującej roli innowacji w rozwoju regionalnym, powołując się na znaczenie wiedzy i procesu uczenia się. RSI interpretuje się jako zorganizowany i skoordynowany system tworzenia innowacji i wiedzy, w którym znajdują się firmy z regionalnych branż wiodących oraz podmioty im towarzyszące (związane z sektorem publicznym oraz ośrodkami akademickimi i naukowo-badawczymi). Wykształcona zostaje sieć instytucji prywatnych i publicznych działających i kooperujących, która przyczynia się do wytwarzania, adaptacji, modyfikacji i rozpowszechniania innowacji (nowych technologii) w regionach. Konsekwencją takiego układu są korzyści z lokalizacji funkcjonowania w obszarze RSI, który tworzy układ współzależności i relacji między nauką, sferą B + R (badania + rozwój), przedsiębiorstwami, oświatą, rynkiem finansowym oraz władzami samorządowymi różnych poziomów, czego przejawem będzie proces adaptacji oraz uczenia się[25]. Rezultatem powstałego układu będzie rozwój regionalny oparty na absorpcji i dyfuzji innowacji.

5. Podsumowanie

Kryzys finansowy, do którego przyczyniły się regulacje wprowadzone przez władze państwowe w USA, wskazuje na nieefektywność interwencji sektora publicznego. Inne mechanizmy, takie jak nieracjonalne działanie sektora finansowego, pogłębiły recesję w światowej gospodarce. Wskazane źródła kryzysu finansowego powinny zostać zorientowane na mniejsze zaangażowanie państwa w gospodarkę oraz racjonalne działanie rynku finansowego.

Opisane założenia rozwoju oparte na klastrach, sieciach oraz RSI mogą być szczególne przydatne w okresie kryzysu, np. w odniesieniu do utrzymania roz-

[24] M. Castells, *The Network Society*, Oxford 1989, s. 11−12 oraz Z. Przybyła, *Terytorialne więzi sieciowe*, w: *Ekonomia i międzynarodowe stosunki gospodarcze*, red. M. Klamut, Wydawnictwo UE we Wrocławiu, Wrocław 2008, s. 105.

[25] A. Bramanti, R. Gordon, R. Ratti, *The Dynamics of Innovative Regions*, Aldershot 1997 oraz M. Miedziński, *Koordynacja procesów innowacji na przykładzie polskiego województwa*, w: *Gospodarka oparta na wiedzy, wyzwanie dla Polski XXI wieku*, red. A. Kukliński, KBN, Warszawa 2001, s. 211.

woju w SSE. Wykorzystanie takich czynników jak: zgrupowanie powiązanych przedsiębiorstw (powiązania o charakterze formalnym bądź nieformalnym), wynikająca z tego współpraca, konkurencja i internacjonalizacja, powstawanie sieci partnerskich pomiędzy miastami i regionami w tym pomiędzy firmami, organizacjami, instytucjami działającymi w regionach (wymiana informacji i technologii), kreowanie i sterowanie tworzenia systemu innowacji i wiedzy w podmiotach działających w obszarze regionów − mogłoby stać się szczególnym priorytetem rozwoju regionalnego i lokalnego.

Sprzyjanie przez władze samorządowe i centralne wskazanym procesom pozwoliłoby na łagodzenie skutków kryzysu w funkcjonowaniu SSE. Polityka gospodarcza w okresie kryzysu powinna wspierać podmioty gospodarcze. W przypadku SSE można łagodzić wymogi ustanawiane dla firm działających i podejmujących aktywność w obszarze stref. Teorie i koncepcje rozwoju regionalnego i lokalnego określają, jakie możliwości tkwią w wewnętrznych oraz zewnętrznych czynnikach wzrostu gospodarczego samorządów terytorialnych.

Literatura

Ameryka traci rozsądek, rozmowa z D. Armeyem, „Rzeczpospolita" z 4−5.10.2008.
Bramanti A., Gordon R., Ratti R., *The Dynamics of Innovative Regions*, Aldershot 1997.
Castells M., *The Network Society*, Oxford 1989.
Chądzyński J., Nowakowska A., Przygodzki Z., *Rozwój i jego rozwój w warunkach globalizacji*, CEDEWU Wydawnictwa Fachowe, Warszawa 2007.
Dylematy i osiągnięcia polskiej transformacji gospodarczej, red. H. Ćwikliński, G. Szczodrowski, Fundacja Rozwoju Uniwersytetu Gdańskiego, Gdańsk 1995.
Ekonomia i międzynarodowe stosunki gospodarcze, red. M. Klamut, Wyd. UE we Wrocławiu, Wrocław 2008.
Gadomski W., *Słownik pojęć nie do pojęcia*, www.gospodarka.gazeta.pl [10.02.2010].
Gawlikowska-Hueckel K., *Procesy rozwoju regionalnego w UE*, Wydawnictwo UG, Gdańsk 2002.
Gorynia M., *Klastry – panaceum na konkurencyjność*, „Rzeczpospolita" z 21.03.2008.
Gospodarka oparta na wiedzy, wyzwanie dla Polski XXI wieku, red. A. Kukliński, KBN, Warszawa 2001.
Niklewicz K., *Kalendarium zapaści*, www.wyborcza.pl.
Ostrowska K., *Przepustka w świecie finansów*, „Rzeczpospolita" z 19.12.2006.
Pietkun P., *Groźna dziesiątka*, www.gazetabankowa.pl [30.10.2009].
Rozwój, region, przestrzeń, red. G. Gorzelak, A. Tuchomska, Ministerstwo Rozwoju Regionalnego i EUROREG, Warszawa 2007.
Winiecki J., *Dane mówią o depresji*, „Dziennik Finansowy" z 13.02.2009.
Woźniak A., *Będą zwolnienia w strefach*, „Rzeczpospolita" z 25.03.2009.
Woźniak A., *Inwestorzy będą zwalniać*, „Rzeczpospolita" z 6.02.2009.
Woźniak A., *Inwestorzy wstrzymują się z decyzjami*, „Rzeczpospolita" z 3.12.2008.