

Grzegorz Masik

Uniwersytet Gdański, Wydział Oceanografii i Geografii, Katedra Geografii Ekonomicznej,
ul. Bażyńskiego 4, 80-309 Gdańsk; e-mail: geogm@univ.gda.pl

Iwona Sagan

Uniwersytet Gdański, Wydział Oceanografii i Geografii, Katedra Geografii Ekonomicznej,
ul. Bażyńskiego 4, 80-309 Gdańsk; e-mail: geois@univ.gda.pl

STRATEGIE I INSTRUMENTY WSPIERAJĄCE ODPORNOŚĆ GOSPODARCZĄ. PRZYKŁAD WYBRANYCH REGIONÓW EUROPEJSKICH¹

Streszczenie: Badania odporności gospodarczej stanowią relatywnie nowy przedmiot debaty w ramach studiów regionalnych. W części wstępnej artykułu zaprezentowano dwie główne koncepcje odporności, tj. podejście ewolucyjne oraz podejście instytucjonalno-funkcjonalne, zakładające kluczową rolę polityków szczebla regionalnego, instytucji gospodarczych, społecznych i przedsiębiorców. Na przykładzie ośmiu regionów europejskich przedstawiono podjęte działania zmierzające do złagodzenia negatywnych skutków kryzysu gospodarczego oraz strategię sprzyjającą budowaniu odporności gospodarczej. W części końcowej wskazano na najważniejsze i skuteczne instrumenty zastosowane w większości badanych regionów.

Słowa kluczowe: odporność gospodarcza, podejście ewolucyjne, podejście instytucjonalno-funkcjonalne, regiony europejskie.

STRATEGIES AND TOOLS SUPPORTING ECONOMIC RESILIENCE: THE CASE OF SOME EUROPEAN REGIONS

Abstract: The concept of economic resilience is a relatively new subject of debate within the framework of regional studies. In the first part of the paper, the authors present two main concepts of resilience, i.e. an evolutionary approach and an agency perspective. On the example of eight European regions, they describe the actions taken to mitigate the adverse effects of the economic crisis and the strategies that build economic resilience. The final section identifies the key effective tools used in most analyzed regions.

Keywords: economic resilience, evolutionary approach, agency perspective, European regions.

Pojęcie i koncepcje odporności gospodarczej

Światowy kryzys sektora bankowego w 2008 roku, który przerodził się w kryzys fiskalny, a następnie w gospodarczy sprawił, że coraz więcej miejsca w naukowej debacie poświęca się zagadnieniom dotyczącym odporności gospodarczej. Przerost sektora finansowego oraz coraz szybsze przepływy środ-

¹ Artykuł prezentuje wyniki badań zrealizowanych w ramach projektu *Economic Crisis: Resilience of Regions* (ECR2) programu ESPON 2013.

ków pieniężnych w korporacjach doprowadziły do destabilizacji ekonomicznej państw. Z tego względu wzmocnienie odporności gospodarek na wahania koniunkturalne stało się powszechnie akceptowaną potrzebą i istotnym kierunkiem polityki rozwoju. Ostatnie lata pokazały, że szybki wzrost gospodarczy, oparty na ryzykownych inwestycjach i finansowo-spekulacyjnych zasadach, może przyczynić się do większych szkód w gospodarce niż wzrost wolniejszy, lecz bardziej stabilny, tj. taki, który jednocześnie pozwala budować odporność gospodarki na niesprzyjające uwarunkowania zewnętrzne.

W literaturze podaje się co najmniej trzy różne, lecz powiązane ze sobą, interpretacje odporności (*resilience*), które wpływają na definiowanie sposobu i zakresu analizy w badaniach regionalnych (Martin 2012; Boschma 2015):

- Odporność inżynierska (*engineering resilience*) jest pojęciem zaadaptowanym z nauk fizycznych. Interpretacja ta skupia się na odporności systemu na szok oraz na szybkości powrotu do stanu sprzed negatywnego wpływu. Zakłada ona, że region/system jest odporny, jeśli następuje jego powrót do stanu równowagi.
- Odporność ekologiczna (*ecological resilience*) skupia się na roli szoku/stresu lub zakłóceń wymuszających zmianę systemu wykraczającą poza próg jego elastyczności i powrót do równowagi, ale w nieco zmienionej formie. Interpretacja ta czerpie z nauk ekologicznych i opiera się na pracy Hollinga (1973), w której autor postrzega *resilience* jako zdolność systemu do wytrzymania stresu oraz reakcji na zewnętrzne zakłócenia. Interpretacja ta zakłada, że istnieje wiele stanów równowagi, które mogą być osiągnięte po zmianie funkcji lub struktury systemu.
- Odporność adaptatywna (*adaptive resilience*) wywodzi się z teorii tzw. adaptatywnych systemów złożonych (*complex adaptive systems*). Systemy te potrafią własnymi siłami ewoluować, adaptować się do nowych warunków na skutek interakcji pomiędzy ich składowymi elementami. W odpowiedzi na zewnętrzne szoki lub w reakcji na rozpoznany stan krytyczny mogą samoistnie reorganizować wewnętrzną strukturę. Zakłada się, że odporne systemy społeczno-gospodarcze potrafią w sposób ciągły reorganizować swe gospodarcze i instytucjonalne struktury. Odporność w tej interpretacji jest rozumiana raczej jako stały proces ewolucyjny, niż tylko jako odzyskanie lub ustanowienie nowego stabilnego stanu równowagi (Simmie, Martin 2010). W stosunku do regionalnych gospodarek pojęcie to może być rozumiane jako odnoszące się do zdolności reorganizacji struktur czy funkcji w ten sposób, aby utrzymać akceptowalny wzrost i rozwój w długim czasie.

Koncepcja odporności została zaadaptowana do badań ekonomicznych z nauk przyrodniczych (Santos, Partidário 2011). W nawiązaniu do koncepcji ekologicznych, zaczęto odporność definiować w ujęciu ewolucyjnym jako „zdolność gospodarki do wyjścia z trudnej sytuacji gospodarczej, wywołanej kryzysami zewnętrznymi lub zdolność do dostosowania się do niej oraz wykorzystania pozytywnych impulsów” (Briguglio i in. 2009, s. 233). Podkreślona więc została rola czynnika zewnętrznego, a także zdolność gospodarki do adaptacji oraz wykorzystania trudnej sytuacji do rozwoju w przyszłości. Navarro-Espigares i in.

(2012) twierdzą, że odporność odnosi się do warunków przedkryzysowych oraz pokryzysowych aktywności, mających na celu złagodzenie potencjalnych strat w gospodarce. Zatem kompleksowo można ją badać *ex post*, jednak w czasie kryzysu lub tuż po nim należy zwracać szczególną uwagę na rolę czynnika politycznego i/lub instytucjonalnego, które mogą złagodzić negatywny wpływ kryzysu na lokalną, regionalną oraz krajową gospodarkę.

Celińska-Janowicz i Płoszaj (2015, s. 5) termin *resilience* utożsamiają z pojęciami „adaptacja” i „adaptacyjność”. Zwracają uwagę, że adaptację można zdefiniować jako „mechanizm przystosowywania się do określonych warunków, będących efektem zmian w szeroko rozumianym środowisku (społecznym, gospodarczym, przyrodniczym)”. Opisując adaptacyjność, autorzy określają ją jako cechę danego systemu lub obiektu. Wskazują, że istotne znaczenie ma wymiar czasu, gdyż w krótkim okresie korzystna może być adaptacja rozumiana jako powrót na dotychczasową ścieżkę rozwoju, jednak w dłuższej perspektywie bardziej korzystna może być zmiana pozwalająca wejść na nowe ścieżki rozwoju. Zdolność do owej dynamicznej reakcji wspomniani autorzy określają mianem adaptacyjności. Do podobnych wniosków dochodzi Boschma (2015) stwierdzając, że adaptacja dotyczy zmian na dotychczas obranej ścieżce rozwoju, podczas gdy adaptacyjność oznacza zdolność do wejścia na nowe ścieżki rozwoju.

Pojęcie odporności adaptatywnej, do której odwołują się ww. autorzy, wpisuje się w podejście ewolucyjne (*evolutionary approach*), mające na celu zrozumienie dokonujących się w regionie zmian. Podejście to zakłada, że gospodarka jest złożonym, adaptatywnym, społeczno-ekonomicznym systemem, który nigdy nie osiągnie równowagi (Simmie, Martin 2010; Davoudi 2013). Koncepcja ta uwzględnia kulturowe, instytucjonalne i społeczne uwarunkowania regionów, pozwalające na ich adaptację do zmieniających się warunków rynkowych, pojawiania się nowych technologii i nowego rodzaju konkurencji. Posiadając cechę adaptatywności (adaptacyjności wg Celińskiej-Janowicz i Płoszaja 2015), regiony są zdolne do kreowania nowych ścieżek rozwoju (Boschma, Martin 2007; Bristow 2010). Boschma (2015) zwraca uwagę, że historyczny rozwój regionu jest kluczem do zrozumienia, w jaki sposób dany region podąża nową ścieżką. Autor zwraca również uwagę na to, iż ważne w tym kontekście są: wymiar działalności produkcyjnej, sieci współpracy oraz wymiar instytucjonalny odporności. Podejście ewolucyjne podkreśla znaczenie procesów politycznych i społecznych, lecz uwzględnia także procesy ekonomiczne – szczególnie w kontekście ich zróżnicowania geograficznego (Hayter 2004).

Podejście ewolucyjne zakłada, że odporne regiony charakteryzują się pewnymi podstawowymi cechami. Do takich cech należą: zróżnicowanie działalności gospodarczej i jej lokalne zakorzenienie, duża liczba różnorodnych instytucji (w tym biznesowych), czy zróżnicowanie źródeł energii. Odporne regiony cechują się także swego rodzaju modularnością lub zdolnością do reorganizacji w przypadku kryzysu gospodarczego w ten sposób, aby w dużym stopniu samodzielnie zaspokajać swoje wewnętrzne potrzeby. Istotne jest zatem bazowanie na lokalnych zasobach, ich wspólne i właściwe wykorzystanie przez lokalne firmy oraz lokalny handel. Ważna jest także lokalna wymiana aktywów (Hopkins, Lipnan

2008). Christopherson i in. (2010, s. 6–7) również wskazują na pewne cechy regionów, które czynią je odpornymi na zewnętrzne kryzysy gospodarcze. Do tych cech zaliczają oni silny regionalny system innowacji, instytucje wspierające „ciągłe uczenie się regionu”, nowoczesną i wydajną infrastrukturę, zdolnych, innowacyjnych i przedsiębiorczych pracowników, a także wsparcie systemu finansowego dostarczającego taniego i długoterminowego kredytu oraz zdywersyfikowaną bazę ekonomiczną, nieuzależnioną od jednej gałęzi przemysłu (por. też Gorzelak 2010; Nazarczuk 2013). Warto w tym miejscu podkreślić, że wiele z powyższych cech posiadają regiony metropolitalne. W badaniach dotyczących Europy Środkowo-Wschodniej, Smętkowski (2015) wskazuje, że metropolitalne regiony stołeczne, charakteryzujące się dużą dywersyfikacją struktury gospodarczej, najmniej ucierpiały w czasie kryzysu. Istotne jest zatem, aby poszczególne sektory gospodarcze (w tym przemysłowe) wzajemnie się równoważyły. Ponadto powinny one być zdolne do strukturalnych zmian w przypadku niekorzystnych trendów w danej branży (Gibbs i in. 2005).

Martin (2012) w swoich badaniach wyróżnił cztery powiązane ze sobą wymiary regionalnej odporności. Wpisują się one w podejście ewolucyjne i zakładają, że odporność gospodarcza odnosi się do zdolności regionów do odparcia zewnętrznych negatywnych impulsów, ale oznaczają także zdolność do ewoluowania, zmian i adaptacji wewnętrznej struktury również pod wpływem impulsów wewnętrznych. Martin wymienia następujące wymiary odporności (*resilience*):

- oporność (*resistance*), czyli zdolność regionów do odparcia destrukcyjnych zmian wywołanych recesjami;
- odbudowa (*recovery*), czyli zdolność regionów do skutecznej odbudowy gospodarki po kryzysie ekonomicznym;
- reorientacja (*re-orientation*), czyli stopień zmiany struktury gospodarczej regionu;
- odnowienie (*renewal*), czyli głębokość zmian w stosunku do przedkryzysowej ścieżki wzrostu.

Zgodnie z powyższym należy podkreślić, że niektóre regiony mogą być na tyle „oporne”, iż w okresie kryzysu nie notują poważniejszych turbulencji w sferze gospodarczej czy społecznej. Te regiony, które doświadczyły negatywnych wstrząsów, mogą mieć większą lub mniejszą zdolność do szybkiej czy skutecznej odbudowy, bądź nawet reorientacji gospodarki, włączając w to umiejętność wykorzystania nowych czynników wzrostu i rozwoju. Regiony, cechujące się dużą zdolnością do reorientacji, potrafią łatwiej dostosować się do polityk szczebla krajowego i międzynarodowego (np. polityk unijnych) oraz do nowych trendów społecznych i gospodarczych (w tym trendów globalnych).

Jednym z nowszych podejść do badań odporności gospodarczej jest podejście instytucjonalno-funkcjonalne (*agency perspective*), mieszczące się, podobnie jak podejście ewolucyjne (*evolutionary approach*), w ramach szerszego ujęcia adaptatywnych systemów złożonych (*complex adaptive systems*). Koncepcja ta zakłada, że aktywną rolę w kształtowaniu regionalnej odporności odgrywa władza szczebla lokalnego i regionalnego, a także lokalni i regionalni przedstawiciele różnych instytucji czy organizacji pozarządowych oraz inni interesariusze.

Zdaniem Folke'a (2006) lokalne i regionalne władze nie kontrolują wszystkich czynników wpływających na odporność regionu, lecz są w stanie wspierać i odpowiednio zarządzać zasobami oraz rozwojem w celu samoorganizacji i adaptacji do przyszłych zmian. Bristow i Healy (2014a) wskazują, że kluczowa w tym kontekście dla odporności jest sieciowa natura sprawowania rządów i polityki. Instytucje publiczne stwarzają pole do współpracy dla różnego rodzaju zainteresowanych stron. W ten sposób ich działalność może wyprzedzać pewne, wywoływane kryzysami w gospodarce, negatywne zjawiska oraz w sposób skoordynowany odpowiadać na nie, kiedy już mają miejsce. W tym znaczeniu odporność oparta jest na samoorganizacji i systemie zbudowanym na społeczeństwie (Bristow, Healy 2014b). Szczególnie istotne są silne relacje pomiędzy stroną publiczną, prywatną, sektorami ekonomii społecznej oraz wszelkiego rodzaju instytucjami (McInroy, Longlands 2010). Davidson (2010) podkreśla ponadto, że na odporność gospodarczą wpływa czynnik ludzki zarówno w formie indywidualnej jak i zbiorowej, obejmujący różne skale organizacji – począwszy od działań jednostek, przez gospodarstwa domowe, społeczności, regiony aż po państwa.

W podejściu zakładającym podstawową rolę czynnika ludzkiego w procesie budowania odporności wskazuje się, że wielośrodkowy i wielopoziomowy sposób sprawowania rządów sprawdza się najlepiej. W ten sposób właściwie można rozpoznać kwestie, które odnoszą się do problemów występujących w różnej skali geograficznej. Problemy o określonej randze i zasięgu są rozwiązywane na adekwatnym szczeblu organizacji państwa. Ponadto wskazuje się, że nakładanie się na siebie działań podejmowanych przez różne instytucje powoduje, że system jest mniej wrażliwy w sytuacji, gdy jakaś instytucja zawiedzie lub dana kwestia nie zostanie rozwiązana prawidłowo (Skelcher 2005). Swoista redundancja, wynikająca z częściowego nakładania się sfer odpowiedzialności w wielopoziomym zarządzaniu, jest wymieniana przez Walkera i Salta (2006, s. 145) jako jeden z podstawowych atrybutów odporności regionów. Pojęcie odporności powinno być utożsamiane z rozproszonym, a nie scentralizowanym systemem zarządzania bądź rządzenia (Bristow 2010). Kluczową rolę, z uwagi na posiadaną wiedzę dotyczącą regionalnej i lokalnej gospodarki, odgrywają decydenci szczebla regionalnego. Znają oni specyfikę danego obszaru i są w stanie ocenić wrażliwość poszczególnych elementów gospodarki, ocenić ryzyka i szanse rozwojowe (Bristow, Healy 2014a).

Interwencja, podejmowana przez władze szczebla regionalnego (ale również krajowego), może dotyczyć wdrażania mechanizmów dostosowawczych, zmieniających stopniowo gospodarkę. Do tego typu mechanizmów należą działania systemowe, takie jak wdrażanie automatycznych stabilizatorów fiskalnych, ale także działania realizujące konkretne, jednostkowe cele. Działania podejmowane w trakcie kryzysu zakładają wspieranie tych firm, które najbardziej odczuły negatywne jego skutki. Mogą one obejmować dopłaty do wynagrodzeń, podnoszenie kwalifikacji lub przekwalifikowanie pracowników w odpowiedzi na szybko zmieniające się warunki na rynku pracy. W celu złagodzenia najgłębszych efektów recesji, różne rodzaje interwencji mogą być łączone w tzw. pakiety odporności gospodarczej. W niektórych przypadkach odporność może być budowana

przez działania wyprzedzające, wzmacniające struktury gospodarcze i system instytucjonalny. Działania te, jak wspomniano wcześniej, powinny prowadzić do dywersyfikacji regionalnej działalności gospodarczej oraz do wzrostu modularności (Bristow, Healy 2014a). Należy podkreślić, że działania podejmowane na bieżąco mogą mieć jednak niekorzystny wpływ na konkurencyjność gospodarek w dłuższym czasie (Gorzela 2010). Za przykład niech posłuży doraźna polityka kadrowa w okresie kryzysu, tj. zwalnianie wykwalifikowanych osób. Takie działania przekładają się na długofalowe negatywne skutki po ustaniu kryzysu, kiedy mogą nastąpić trudności w pozyskaniu odpowiednio wykwalifikowanych pracowników.

Istotne dla kształtowania długookresowej odporności regionów na kryzysy gospodarcze są kwestie makroekonomiczne. Na ich znaczenie wskazują w swoich badaniach Briguglio i in. (2009). Autorzy twierdzą, że odporność jest determinowana przez makroekonomiczną stabilność, deficyt fiskalny, inflację, bezrobocie i dług zewnętrzny. Wskazują oni także inne czynniki, pozwalające budować odporność, a wśród nich: efektywność rynku (w tym efektywne mechanizmy rynkowe), sprawne rządy, rozwinięte i odpowiedzialne społeczeństwo, posiadające wysokie kwalifikacje oraz cechujące się dobrym zdrowiem. Można zatem stwierdzić, że o odporności gospodarczej decyduje z jednej strony rozważna polityka fiskalna i monetarna, a z drugiej strony – polityka gospodarcza i społeczna (w tym budowanie kapitału ludzkiego i społecznego). Jako przeciwieństwo odporności gospodarczej wspomniani autorzy (s. 229) traktują wrażliwość gospodarczą (*economic vulnerability*), rozumianą jako „wystawienie gospodarki na stropy zewnętrzne, wynikające z jej otwartości”. Wrażliwość gospodarcza jest pochodną otwartości gospodarki, koncentracji produktowej i geograficznej eksportu oraz zależności od strategicznych produktów importowanych.

W kontekście przedstawionego zarysu koncepcji ewolucyjnej oraz koncepcji instytucjonalno-funkcjonalnej kształtowania odporności gospodarczej regionu, w artykule przedstawiono i oceniono skuteczność działań, które podjęto w ośmiu europejskich regionach. Przeprowadzona analiza odwołuje się w głównej mierze do wyników badań jakościowych, pozwalających wyjaśnić kierunki i skuteczność wdrażanych polityk odpornościowych w regionach.

Poddane szczegółowym badaniom regiony reprezentują różne etapy rozwoju społeczno-gospodarczego oraz posiadają różną zdolność adaptatywną, a w związku z tym cechuje je wybór różnych dróg wychodzenia z kryzysu. Dobór regionów uwzględniał ich zróżnicowanie pod względem potencjalnej odporności na kryzys, zaawansowania rozwoju gospodarczego, przynależności do strefy euro, a także otwartości gospodarki. Celem autorów niniejszego artykułu jest wykazanie, które cechy regionów wzmacniały ich odporność. Zwrócono uwagę na uwarunkowania strukturalne regionów, znaczenie obszaru metropolitalnego, znaczenie eksportu oraz inne charakterystyki, wynikające z wcześniejszych etapów rozwoju. Szczególną uwagę zwrócono na mocne i słabe strony regionów. Analizie poddano krótko-, średnio- lub długoterminowe strategie, pozwalające budować odporność na zewnętrzne stropy gospodarcze, które mogą być wzmacniane lub osłabiane strukturami wewnętrznymi regionu. Kolejnym celem autorów artyku-

łu jest także identyfikacja antykryzysowych instrumentów, które były stosowane w krajach o różnym poziomie rozwoju społeczno-gospodarczego i w różnym stopniu dotkniętych kryzysem ekonomicznym. W wyniku przeprowadzonych badań ustalono, które instrumenty były stosowane najczęściej w analizowanych regionach europejskich oraz które z nich i gdzie okazały się skuteczne.

Reakcja na kryzys gospodarczy w wybranych regionach europejskich

Kryzys ekonomiczny spowodował, że władze regionalne, przedstawiciele biznesu oraz różnych instytucji sfery społecznej i gospodarczej podejmowali działania mające na celu złagodzenie negatywnych jego skutków. Niektóre działania miały charakter uniwersalny i były podejmowane we wszystkich badanych regionach, niektóre natomiast miały charakter jednostkowy i wynikały ze specyfiki regionu. Badaniem objęto osiem regionów. W każdym z nich przeprowadzono ponad trzydzieści wywiadów z przedstawicielami samorządów regionalnych i lokalnych, reprezentantami instytucji państwowych, instytucji otoczenia biznesu, przedstawicielami organizacji pozarządowych i przedsiębiorcami. Do regionów tych należą: Badenia-Wirtembergia, województwo pomorskie, region Uusimaa, południowo-zachodnia Irlandia, północna Estonia, Walia, Pugilia (Apulia) i zachodnia Macedonia. Analizując działania, podjęte w wybranych regionach (Bristow i in. 2014a), zwrócono uwagę na te ich cechy, które determinowały podejmowanie określonych decyzji. W tabeli 1 przedstawiono podstawowe charakterystyki badanych regionów, które były uwzględniane w ocenie odporności regionów lub jej braku.

Badenia-Wirtembergia jest regionem o wysokim poziomie innowacyjności wyróżniającym go na tle niemieckich landów, a także regionów Unii Europejskiej. Cechuje się najwyższym poziomem zatrudnienia w przemyśle oraz najwyższą wartością dodaną produkcji z dominującym udziałem przemysłu maszynowego, w tym motoryzacyjnego. Pomimo tych cech region został szczególnie głęboko dotknięty przez kryzys. Produkt krajowy brutto (PKB) spadł w 2009 r. o 8,9% (w Niemczech o 5,2%), zatrudnienie spadło o 0,8% (w Niemczech wzrosło o 0,1%). Pokryzysowy wzrost był jednak w regionie szybszy (PKB wzrósł o 7,4% w 2010 r. i o 4,7% w 2011 r.) niż w całym kraju (4,0% w 2010 r. i 3,3% w 2011 r.). Głęboki kryzys regionu, ale jednocześnie szybkie z niego wyjście, wynikały z dużego udziału produkcji nastawionej na eksport. Zwiększenie eksportu do Chin i innych krajów rozwijających się pozwoliło na szybki powrót na ścieżkę wzrostu.

Wyniki analizy wykazały, że – pomimo obserwowanych fluktuacji gospodarki – Badenia-Wirtembergia jest jednym z najbardziej odpornych na kryzys regionów spośród analizowanych przypadków. Mocną stroną regionu jest planowanie strategiczne. Już w latach 90. XX w. średniookresowe strategie pozwoliły na zwiększenie zdolności do odbudowy gospodarki przez strukturalne jej dostosowanie do wymagań rynków międzynarodowych. Działania polegały przede wszystkim na wzroście modularności gospodarki regionu, jej innowacyjności, kwalifikacji pracowników oraz dywersyfikacji działalności. W regionie z dobrze

Tab. 1. Wybrane cechy i działania mające wpływ na odporność badanych regionów europejskich

Nazwa regionu	Cechy regionu i kierunki polityki rozwojowej wpływające na jego odporność
Badenia-Wirtembergia	zdywersyfikowana gospodarka, silnie rozwinięty przemysł samochodowy i elektroniczny, rozwijający się sektor zielonej energii, modularność i innowacyjność gospodarki, konkurencyjność technologiczna, wysokie kwalifikacje ludności, silna pozycja eksportowa, wieloletnie planowanie strategiczne
Województwo pomorskie	zdywersyfikowana gospodarka, rozwinięty przemysł stoczniowy, petrochemiczny, offshore, elektroniczny, meblowy, silny sektor logistyczny, konkurencyjność kosztowa, wzrastający eksport, liberalne postawy społeczeństwa
Uusimaa	silny przemysł elektroniczny i telekomunikacyjny, wysoka jakość kapitału ludzkiego, zorientowanie gospodarki na eksport, silna dominacja jednej firmy – Nokii
Południowo-zachodnia Irlandia	zdywersyfikowana gospodarka, silna pozycja eksportowa, znaczące inwestycje zagraniczne, silny gospodarczo obszar metropolitalny Cork, decyzje rozwojowe oparte na doświadczeniu słabej odporności w przeszłości, dobra współpraca między władzą publiczną a sektorem biznesu
Północna Estonia	zdywersyfikowana gospodarka, relatywnie wysokie kwalifikacje ludności, niskie koszty pracy, relokacja działalności gospodarczej ze stolicy kraju do Tallina, uelastycznienie rynku pracy, znaczące podniesienie podatków
Walia	dominacja sektora przemysłowego i sektora publicznego w gospodarce regionu, silne uzależnienie finansowe regionu od rządu centralnego, dobra współpraca między przedsiębiorcami a pracownikami
Puglia (Apulia)	dominacja przemysłu ciężkiego w części regionu, znaczny udział klasy robotniczej w strukturze społecznej regionu, produkcja wysokiej jakości żywności, zorientowanie na eksport, globalne powiązania, niszowa produkcja rzemieślnicza wspomagająca obszary wiejskie

Źródło: opracowanie własne na podstawie badań ECR2.

rozwiniętym przemysłem samochodowym i rozwijającym się przemysłem zielonej energii szczególne znaczenie w czasie ostatniego kryzysu miały instrumenty skierowane na rynek pracy. Zasadniczo wspierano miejsca pracy, co ma szczególnie znaczenie dla regionów otwartych (wrażliwych), bazujących w dużym stopniu na eksporcie produktów.

W Badeni-Wirtembergii zwiększono zakres funkcjonującego w Niemczech krótkoterminowego wsparcia zatrudnienia, polegającego na: wydłużeniu czasu rozliczania kosztów pracy, obniżeniu kosztów działalności firm oraz stosowaniu elastycznego i krótszego czasu pracy. Ocenia się, że, dzięki wymienionym działaniom, utrzymano wiele miejsc pracy, inaczej niż podczas kryzysu z lat 1992–1993, który spowodował likwidację wielu miejsc pracy w regionie. Wówczas, po okresie recesji, wiele firm doświadczyło trudności ze znalezieniem wysoko wykwalifikowanych pracowników. Podejście, oparte na dialogu pomiędzy przedstawicielami pracodawców a związkami zawodowymi, okazało się zasadnicze dla zachowania równowagi na rynku pracy, szczególnie w czasie najgłębszej re-

cesji, tj. w 2009 r. Przykład niemiecki wskazuje, że solidarność oraz odpowiednie zachowanie przedsiębiorców wobec trudnej sytuacji pracowników są istotnymi czynnikami społecznymi wspierającymi odporność gospodarki w czasie kryzysu (Wrobel 2013). Doran i Fingleton (2015) stwierdzają wręcz, że istnienie związków zawodowych sprzyja poprawie odporności gospodarczej. Warto w tym miejscu podkreślić, że, wymienione wcześniej instrumenty na rynku pracy, są podobne do zastosowanych w Polsce, jednak w naszym kraju nie zostały wprowadzone w drodze konsensusu ze związkami zawodowymi. Ponadto relatywnie niewiele firm skorzystało z tych instrumentów z uwagi na fakt, że w Polsce zanotowano jedynie spowolnienie gospodarcze, a także z uwagi na znaczne restrykcje w ich stosowaniu.

Średniookresowe działania, podjęte przez firmy w Badenii i Wirtembergii, polegały na zwiększeniu efektywności i usprawnieniu łańcucha dostaw półproduktów, poprawie formalnych kwalifikacji pracowników oraz zwiększeniu zakresu serwisu dla produktów przemysłowych, co miało na celu poprawę konkurencyjności firm. Zastosowane środki pozwoliły firmom zaadaptować się do trudnych warunków kryzysowych i przyspieszyły proces odbudowy gospodarki. Reakcją władz regionalnych na ostatni kryzys były inwestycje w infrastrukturę wspierającą innowacyjność oraz oferta „voucherów innowacyjności” dla małych i średnich firm. Wsparcie federalne polegało natomiast na inwestowaniu w infrastrukturę badawczą oraz utworzeniu nowego programu wspierającego badania i rozwój małych i średnich firm. Istotne jest, że wymienione wcześniej wsparcie, nie było skierowane do dużych firm, posiadających znaczne fundusze na badania. Wsparcie działalności B+R małych i średnich firm jest niewątpliwie działaniem rozwojowo-prewencyjnym, mającym na celu podniesienie konkurencyjności szerokiego spektrum firm niemieckich w przyszłości.

Województwo pomorskie nie doświadczyło recesji gospodarczej w postaci obniżenia statystycznych parametrów gospodarki regionu. Było ono jednym z ośmiu regionów w Polsce, w którym nie zanotowano spadku zatrudnienia oraz jednym z dziesięciu, w którym nie zaobserwowano spadku produktu krajowego brutto. W latach 2007–2010 PKB na osobę wzrósł o 10%, a dochód rozporządzalny gospodarstw o 9,5%, co stanowiło wartości podobne do średniej dla Polski. Jednak w latach 2007–2011 bezrobocie w regionie wzrosło z 8% do 13%, mimo że zatrudnienie nie spadło. Było to możliwe dzięki napływowi nowych mieszkańców do regionu. W porównaniu do innych regionów kraju, województwo pomorskie okazało się odporne na kryzys ekonomiczny (Nazarczuk 2013; Masik, Rzyski 2014), podobnie jak Polska, w porównaniu do innych państw, okazała się bardziej odporna (Bristow i in. 2014b).

Istotnymi mocnymi stronami województwa pomorskiego, wpływającymi na relatywną odporność gospodarki, są zdywersyfikowana struktura produkcji oraz eksportu, a także niewielki udział sektorów wrażliwych, do których Gorzelak (2009) zalicza sektory: bankowy, finansowy, budowlany, samochodowy oraz elektroniczny. Rozbudowa w latach 70. XX w. takich gałęzi gospodarki jak sektory: petrochemiczny, papierniczy, drzewny, spożywczy, elektromaszynowy oraz metalowy, przyczyniła się do dywersyfikacji gospodarki, przełamując wcześniej-

szą w regionie monopolistyczną dominację przemysłu stocznioowego. Podjęte wówczas decyzje oraz prowadzony od lat 90. XX w. proces restrukturyzacji i prywatyzacji części przedsiębiorstw, mogą być uważane za formę długookresowych działań wspierających odporność regionu, choć należy przyznać, że nie była to spójna strategia koordynowana przez jeden ośrodek decyzyjny i nie miała ona na celu budowania odporności gospodarczej regionu jako takiej. W ostatnim okresie regionalne strategie koncentrowały się na budowaniu dostępności transportowej, tworzeniu węzła logistycznego oraz wspieraniu spójności terytorialnej regionu.

Krótkookresowe i średniookresowe strategie zakładają wspieranie firm współpracujących z sektorem badawczym oraz firm mających szansę osiągnięcia sukcesu na skalę międzynarodową, np. firm działających w sektorach kreatywnych związanych z informatyką czy wzornictwem. Z przeprowadzonych badań wynika, że duże znaczenie dla zachowania wielu miejsc pracy oraz dodatniego wzrostu gospodarczego, miał napływ funduszy unijnych. Ocenia się, że zakupione za środki unijne nowoczesne technologie pozwoliły podnieść znacząco produktywność polskich przedsiębiorstw, co przy jednoczesnym zachowaniu niskich kosztów pracy (również w porównaniu z sąsiednimi krajami unijnymi Europy Środkowo-Wschodniej), pozwoliło osiągnąć przewagę konkurencyjną. Istotną zatem okazała się konkurencyjność kosztowa, a nie technologiczna (jak w przypadku Badenii-Wirtembergii). Przedstawiciele środowisk gospodarczych wskazują także, że ważne w czasie kryzysu okazały się decyzje o charakterze makroekonomicznym, takie jak antycykliczna polityka fiskalna, właściwa polityka monetarna, a w jej ramach m.in. obniżenie stopy depozytowej Narodowego Banku Polskiego oraz płynny kurs waluty polskiej, które umożliwiły obniżenie cen produktów eksportowanych wyrażonych w euro. Bezpośrednią odpowiedzią władz regionalnych na kryzys było przyspieszenie wydawania środków unijnych. Zintensyfikowano także wsparcie małych firm z publicznych środków Pomorskiego Regionalnego Funduszu Poręczeń Kredytowych, udzielając większych kwot kredytów oraz większej liczby poręczeń. Zwiększony zakres pomocy dotyczył także wsparcia start-upów w formie usług doradczych z zakresu strategii biznesowych, regulacji prawnych i możliwości otrzymania kredytów. Średniookresowe działania, podjęte częściowo w odpowiedzi na kryzys, dotyczyły również rynku pracy. Działania te polegały na wzroście poziomu umiędzynarodowienia szkół wyższych oraz wsparciu studentów, zamierzających skomercjalizować projekty we współpracy z sektorem biznesu. W celu zwiększenia efektywności edukacji zawodowej, wzmocnieniu uległa także współpraca pomiędzy stowarzyszeniami pracodawców a szkołami.

Oprócz sfery gospodarczej, wskazuje się na kwestie społeczne jako istotne dla budowania odporności regionu. Przedstawiciele różnych instytucji w województwie pomorskim wskazywali na takie cechy społeczeństwa jak: dobre kwalifikacje pracowników, przedsiębiorczość, mobilność zawodowa, postawy liberalne i jednocześnie brak postaw roszczeniowych oraz wysoki poziom kapitału społecznego w porównaniu do innych polskich regionów (Sagan, Masik 2014). Do słabych stron regionu należy natomiast zaliczyć znaczne zróżnicowanie struktur gospodarczo-społecznych wewnątrz regionu. Problemami osłabiającymi odpor-

ność regionu jako spójnego systemu są niskie kwalifikacje ludności oraz niski poziom przedsiębiorczości w peryferyjnych obszarach regionu. Brak szybkich reakcji rynku pracy na pojawiające się symptomy kryzysu wynika w dużej mierze z ograniczonej w tym zakresie autonomii kompetencyjnej samorządów regionalnego i lokalnych.

Region Uusimaa, który swym zasięgiem obejmuje obszar metropolitalny Helsinek, okazał się być bardziej odporny na kryzys niż pozostała część kraju. Kryzys gospodarczy silnie osłabił fińską gospodarkę. Spadek PKB w Finlandii w 2009 r. był jednym z największych spośród krajów Unii Europejskiej. Jednak już w 2010 r. gospodarka kraju odnotowała silny wzrost. Podczas gdy produkcja podlegała głębokim wahanom, to zatrudnienie oraz dochody pozostały na prawie niezmiennym poziomie. Odporność zatrudnienia w regionach Finlandii zależała głównie od struktury sektorowej, rozmiaru i lokalizacji rynków pracy. Parametrem, różnicującym poziom stabilizacji zatrudnienia, była odległość od stolicy kraju; im bardziej obszar był oddalony od stolicy, tym był mniej odporny na kryzys. Region Uusimaa wykazywał w 2009 r. mniejszy spadek PKB i większy jego wzrost w 2010 r. niż przeciętnie w całej Finlandii. Jednak w 2011 r., kiedy w kraju odnotowano niewielki wzrost gospodarczy, wtedy kryzys powrócił do regionu Uusimaa. Spadek PKB wyniósł wówczas 2%. Stopa bezrobocia w tym regionie wzrosła w latach 2009–2010 z 4% do 6% i nieco spadła w 2011 r., by ponownie wzrosnąć w 2012 r. W gospodarce regionu widoczne więc były wahania PKB i zatrudnienia.

Mocną stroną gospodarki regionu Uusimaa jest rozwinięty sektor usługowy z silną obecnością sektora informatycznego i telekomunikacyjnego oraz logistycznego. Ostatni kryzys spowodował, że znacząco spadła produkcja, lecz jednocześnie w miarę stabilny pozostał poziom zatrudnienia oraz dochody. Wynika to z funkcjonującego systemu bezpieczeństwa socjalnego typu nordyckiego. Jednak negatywnym efektem stosowania tego systemu było równoczesne zahamowanie procesu szybkiego powrotu na ścieżkę wzrostu, gdyż znacząco zostały uszczuplone środki pozwalające na inwestycje. Ocenia się, że zbyt rozbudowane państwo socjalne może hamować relokację zasobów (pracy, kapitału), co z kolei może nie być korzystne w obliczu nawracających kryzysów ekonomicznych. Kryzys oraz rozbudowana ochrona socjalna spowodowały, że – po osłabieniu klastra skupionego wokół Nokii oraz po utracie niektórych rynków zagranicznych – bardzo powoli przebiega reorientacja gospodarki. Silna zależność wielu firm od globalnego sukcesu Nokii jest uważana za słabą stronę gospodarki i przyczynę powolnej jej odbudowy. Z drugiej strony, nadwyżki dobrze wykwalifikowanych pracowników zwolnionych z Nokii uważane są za istotny stymulator powrotu na ścieżkę wzrostu.

Do najważniejszych cech, wzmacniających odporność regionu Uusimaa, zalicza się silny sektor usługowy oraz znaczący, choć niezbyt rozbudowany, sektor publiczny, który oferuje stabilne miejsca pracy. Wskazuje się także, że wkład w budowanie odporności regionu mają dywersyfikacja regionalnej gospodarki, relatywnie duży rynek pracy oraz liczne kontakty międzynarodowe lokalnych przedsiębiorców. Reakcja władz regionalnych na kryzys polegała głównie na

wsparciu innowacyjności małych i średnich firm. Władze krajowe dążyły zaś do zrównowazenia polityki budżetowej, wspierały rozwój innowacji, a także położyły nacisk na rozwój systemu edukacyjnego. Działania władz krajowych niewątpliwie kształtują długoterminową strategię budowania odporności państwa.

Irlandia południowo-zachodnia doświadczyła negatywnych konsekwencji kryzysu, lecz w mniejszym stopniu niż przeciętnie w kraju. Kryzys ekonomiczny bardzo negatywnie wpłynął na gospodarkę Irlandii. Przerośnięty sektor bankowy wymagał wsparcia finansowego, co wymusiło znaczące oszczędności budżetowe. Wzrosły obciążenia podatkowe w gospodarce Irlandii, spadły dochody, sektor budowlany odnotował znaczne straty i jednocześnie wzrosło bezrobocie. PKB w regionie Irlandii południowo-zachodniej spadło w latach 2007–2010 o 17,8%, zaś bezrobocie wzrosło w 2011 r. z 4% do 14%. Mimo że dochód rozporządzalny w regionie zmalał o 11%, to był to najmniejszy spadek w skali kraju, co wskazuje na większą niż w innych regionach odporność gospodarki. Podobnie jak w przypadku regionu Uusimaa, istotny wpływ na większą niż przeciętna odporność regionu ma obecność na jego terenie drugiego pod względem wielkości miasta w Irlandii, a mianowicie miasta Cork. Jego gospodarkę charakteryzują dobrze rozwinięte sektory usługowy i logistyczny (powiązany z portem morskim), a także przemysł zorientowany na eksport.

Baza ekonomiczna południowo-zachodniej Irlandii jest dość silnie zdywersyfikowana, co wyraźnie wzmocniło odporność tego regionu. Ocenia się, że wsparcie gospodarki przez inwestycje zagraniczne wraz z umiejętnościami lokalnych firm wchodzenia na nowe rynki międzynarodowe oraz silne ich zorientowanie na eksport, budowały wydatnie odporność regionu. Ocena ta nie potwierdza ogólnej tezy wysuniętej przez Briguglio i in. (2009) na temat wrażliwości gospodarek otwartych. Okazuje się, że gospodarki otwarte mogą doświadczać głębokiej recesji, lecz w miarę szybko następuje w nich odbudowa lub reorientacja działalności. Przyczynami, dla których region był w stanie właściwie odpowiedzieć na kryzys, są także silne społeczne i obywatelskie sieci współpracy. Odnoszą się one do współpracy biznesowej, podejmowanej przez społeczność dla realizacji spraw lokalnych a także współpracy pomiędzy samorządami lokalnymi. Relatywnie wysoka odporność obszaru metropolitalnego Cork wynikała ponadto z realizacji wspólnych dla wielu podmiotów w regionie celów strategicznych oraz determinacji do utrzymania zdywersyfikowanej struktury gospodarczej regionu. Jest to długoterminowa polityka, wynikająca z doświadczeń poprzedniego kryzysu z lat 80. XX w., który przyniósł znaczące osłabienie regionalnego przemysłu ciężkiego. Obecny kryzys spowodował, że większą uwagę skierowano na innowacje oraz inne motory wzrostu. Do słabych stron regionu, podobnie jak całego kraju, należy zaliczyć zbyt rozbudowany sektor finansowy oraz zbyt szybko rosnący sektor budowlany.

Estonia Północna, a w tym obszar metropolitalny Tallina, została dotknięta przez kryzys w ograniczonym zakresie. Także ten region zaczął szybciej notować wzrost w porównaniu z pozostałą częścią kraju. Kryzys ekonomiczny miał znaczący wpływ na gospodarkę Estonii. Kraj z niewielkim rynkiem wewnętrznym, silnie otwartą gospodarką oraz z wysoką nierównowagą w handlu zagranicz-

nym, posiadał wszystkie cechy gospodarki wrażliwej na kryzys. Ponadto Estonia wchodziła w kryzys światowy osłabiona własnym, wewnętrznym kryzysem, spowodowanym bańką spekulacyjną na rynku nieruchomości z lat 2005–2007. Zbieżność tych dwóch kryzysów spowodowała dwucyfrowy spadek PKB w latach 2008–2009. W efekcie podjęcia prób szybkiej reorientacji gospodarki oraz wzrostu produktywności, gwałtownie wzrosło bezrobocie, szczególnie wśród osób młodych – do 22%, nieposiadających obywatelstwa estońskiego, w tym głównie Rosjan – do 18% oraz słabo wykwalifikowanych – do ponad 26%.

Estonia w czasie kryzysu wprowadziła radykalne środki oszczędnościowe, tj. redukcję inwestycji sektora publicznego, redukcję płac oraz obniżenie zatrudnienia w sektorze publicznym. Jednocześnie w Estonii, jako w jednym z pierwszych krajów dotkniętych kryzysem, podniesiono podatek VAT oraz akcyzę. Środki te szybko przyniosły efekt w postaci wzrostu przychodów podatkowych i stabilizacji budżetu państwa. Polityka kraju w odpowiedzi na kryzys polegała również na przyspieszeniu wykorzystania przyznanego środków z funduszy unijnych.

Do cech, które wzmacniają odporność Estonii Północnej, należy zaliczyć relatywnie wysokie kwalifikacje ludności oraz zróżnicowaną bazę ekonomiczną gospodarki. Podjęte w regionie działania, mające na celu wsparcie odporności gospodarki, polegały głównie na uelastycznieniu rynku pracy przy stosunkowo niskiej płacy minimalnej i uelastycznieniu sposobów wynagradzania za pracę (w tym przechodzenie pracowników na tzw. samozatrudnienie). Zmiany prawa polegały na uproszczeniu procedury zwolnień pracowników oraz ograniczeniu zawierania umów zbiorowych z pracodawcami, co niejako osłabiało związki zawodowe. Interesujące jest, że działania te, typowe dla neoliberalnego modelu rozwoju gospodarki, były w zasadzie przeciwieństwem działań o charakterze ochronno-socjalnym, podejmowanych przez władze regionalne i przedsiębiorców w Badenii-Wirtembergii. Przedstawiciele strony publicznej i sektora prywatnego w Estonii uważają, że kluczowe dla wyjścia gospodarki z recesji były relatywnie wysokie kwalifikacje pracowników przy jednocześnie niskich kosztach pracy (w porównaniu np. do kosztów pracy w sąsiedniej Finlandii) oraz redukcja liczby godzin pracy dla osób, które nie zostały zwolnione. Słabymi stronami zarówno regionu, jak i całego kraju były: zbyt szybko rosnący sektor finansowy, zbyt duże uzależnienie gospodarki od kapitałów z Finlandii oraz ze Szwecji i związane z tym „przegrzanie gospodarki”, a także zbyt szybko rosnące koszty pracy w relacji do produktywności gospodarki w niewielkim stopniu zorientowanej na inne rynki niż fiński.

Walia silnie odczuła kryzys ekonomiczny, który spowodował w regionie spadek produkcji i wzrost bezrobocia. Region ten doświadczył recesji wcześniej i w początkowym okresie silniej niż cała Wielka Brytania. Wartość dodana brutto spadła o 2,7% w 2009 r., podczas gdy ogółem w Wielkiej Brytanii o 2,4%. Zarówno w Walii, jak i całym kraju zatrudnienie spadło w mniejszym stopniu niż wartość dodana brutto. Po okresie najgłębszego kryzysu wzrost wartości dodanej brutto w Walii następował w podobnym tempie jak w całym kraju, natomiast wzrost zatrudnienia był nawet nieco szybszy.

Walia cechuje się najniższym spośród regionów Wielkiej Brytanii PKB na osobę. Jednak pod tym względem jest ona regionem wewnątrznie zróżnicowanym. Zachodnia Walia odczuwa ciągle skutki upadku przemysłu wydobywczego, podczas gdy większa część Wschodniej Walii posiada rozwinięty sektor usługowy i korzysta z sąsiadującego położenia względem Anglii i bliskości Londynu. Te obszary Walii, które posiadały silniej rozwinięty sektor produkcyjny i budowlany, głębiej odczuły skutki kryzysu. Subregiony, charakteryzujące się większym udziałem usług oraz dobrze rozwiniętym sektorem turystyki (np. stolica regionu – Cardiff), ucierpiały mniej. Generalnie ocenia się, że struktura gospodarki Walii jest mało zróżnicowana. Wskazuje się, że Walia jest zbyt uzależniona od dużego sektora przemysłowego, zewnętrznych inwestycji oraz zbyt rozbudowanego sektora publicznego. Te negatywne cechy przyczyniły się do znacznego spadku zatrudnienia i produkcji w regionie.

Oszczędności, wprowadzone przez rząd Wielkiej Brytanii, miały znaczący wpływ na gospodarkę Walii, co poskutkowało jednoczesną redukcją dochodów i wydatków. Reakcja rządu Walii na zjawiska kryzysowe miała zatem wyłącznie ograniczony charakter i skupiła się głównie na utrzymaniu miejsc pracy przez wsparcie finansowe sektora prywatnego. Spadek zatrudnienia został zahamowany dzięki odpowiednim strategiom biznesowym, a także wysiłkom podejmowanym przez gospodarstwa domowe oraz samorządy szczebla lokalnego i regionalnego. Zamiast zwolnień z pracy, zastosowano inne środki: część pracowników zaczęła wykonywać swoje obowiązki w niepełnym wymiarze czasu, podpisywano umowy tymczasowo zawieszające wykonywanie pracy (*zero hours contracts*), a także zmniejszające wynagrodzenie. Silne relacje społeczne, istniejące pomiędzy społeczeństwem a lokalnymi przedsiębiorcami, są uważane za istotny czynnik sprzyjający stabilizacji gospodarki regionu. Z tego względu pracownicy walijscy zaakceptowali redukcję wynagrodzeń i godzin pracy, czego alternatywą byłyby zwolnienia z pracy (Bristow, Healy 2015). Przedsięwzięte środki oszczędnościowe i skupienie uwagi na sprawach zatrudnienia były swego rodzaju krótkoterminową, reaktywną odpowiedzią na kryzys. Działania te, nie konstruowały jednak długoterminowej strategii transformacji gospodarki w celu jej adaptacji do zmian.

Puglia (Apulia) odczuła kryzys ekonomiczny przez wzrost w latach 2007–2012 stopy bezrobocia z 11,2% do 15,7%, co nie odbiegało zasadniczo od uśrednionej wartości dla całych Włoch. Wzrost bezrobocia w regionie był jednak niższy niż w regionach takich jak Campania czy Calabria, gdzie sięgnął on prawie 20%. Puglia, jak i pozostałe regiony wchodzące w skład Mezzogiorno, tradycyjnie należą do jednych ze słabszych ekonomicznie regionów we Włoszech.

Kryzys w regionie najsilniej dotknął obszary zurbanizowane, o dominacji tradycyjnych gałęzi przemysłu, w których robotnicy, pracujący w hutach, stanowili przeważającą część siły roboczej. Najbardziej odporne na kryzys gospodarczy okazały się w głównej mierze obszary wiejskie, które wyspecjalizowały się w produkcji wysokiej jakości zdrowej żywności oraz niszowej produkcji rzemieślniczej, obejmującej sektor meblowy i odzieżowy. Dobrze radziły sobie małe firmy skupione w klastrach, które były w stanie eksportować na rozwijające się

i wymagające produktów wysokiej jakości rynki zagraniczne. Interesujący jest fakt, że wyniki eksportu były lepsze po okresie kryzysu niż przed nim. Działania, podjęte przez lokalne i regionalne władze oraz eksporterów, kładły szczególny nacisk na promocję marki a także marketing skupiony wokół hasła „Made in Puglia”. Przedsiębiorcy, zajmujący się produkcją niszową, wskazali na trzy czynniki ich sukcesu: niewielki rozmiar firm, który pozwolił na dużą elastyczność, dobre relacje ze społecznością lokalną i pracownikami oraz unikatowość produktów, które szybko znajdują nabywców dzięki znanym i silnym markom oraz krótkim łańcuchom dostaw. Najbardziej odporną na kryzys i jednocześnie najbardziej dynamiczną sferą aktywności gospodarczej okazała się lokalnie zakorzeniona, lecz posiadająca globalne powiązania, działalność wytwórcza. Kryzys spowodował, że różne instytucje regionalne w Puglii stały się bardziej aktywne w zakresie realizacji swoich zadań, a w szczególności finansowania rozwoju ze środków unijnych, przeznaczanych na wsparcie nowych sektorów działalności, takich jak np. energetyka słoneczna.

Zachodnia Macedonia okazała się być najmniej odporna na kryzys (spośród badanych regionów europejskich). Istniały dwie powiązane ze sobą przyczyny, dla których kryzys w Grecji okazał się być bardzo głęboki. Pierwszą przyczyną był kryzys bankowy i finansowy, drugą zaś – kryzys zadłużenia sektora publicznego (zaistniały na skutek wieloletniej nierównowagi w handlu zagranicznym oraz zbyt dużej konsumpcji w relacji do produktywności). Najbardziej widocznymi skutkami kryzysu są: wysoka stopa bezrobocia, obniżka płac, upadek działalności wielu firm oraz ograniczenie wielu usług społecznych i przywilejów pracowniczych. W latach 2008–2011 ponad 20% przedsiębiorstw tego regionu musiało zawiesić działalność, pozostałe zmuszone były obniżyć płace (przy jednoczesnym wzroście obciążenia podatkami). Na skutek tych działań obrót firm w regionie spadł o 40%. Sektor budowlany utracił 40% miejsc pracy, co było najwyższym spadkiem w Grecji. Jednocześnie region zanotował drugi co do wielkości w kraju wzrost bezrobocia. Z uwagi na duży udział zatrudnionych w sektorze publicznym, Zachodnia Macedonia znalazła się wśród regionów, które najbardziej ucierpiały wskutek obniżek pensji i redukcji zatrudnienia w sektorze publicznym.

Region Zachodniej Macedonii pełni strategiczną rolę w Grecji w zakresie produkcji energii z węgla brunatnego. Znaczące w minionych latach inwestycje państwowe w energetykę spowodowały wzrost znaczenia sektora publicznego jako głównego pracodawcy. Kryzys ekonomiczny, na skutek redukcji kosztów działalności firm państwowych, spowodował silny wzrost bezrobocia. Spadły wynagrodzenia, liczne firmy prywatne zawiesiły działalność, a sektor publiczny, poza zwolnieniami, zredukował także przywileje socjalne. Słabą stroną regionu był niski stopień dywersyfikacji gospodarki oraz monopolistyczna pozycja sektora energetycznego. Łatwość znalezienia stabilnej pracy, połączona z wysokimi płacami w sektorze publicznym w okresie przedkryzysowym spowodowały, że region był bardziej wrażliwy i narażony na zewnętrzne szoki gospodarcze, niż inne regiony Grecji. W opracowaniu, dotyczącym regionów Grecji, Petrakos i Psycharis (2015) stwierdzają, że regiony bardziej zaawansowane i wyspecja-

lizowane oraz regiony, które miały sektory zorientowane na eksport, lepiej się dostosowały do warunków kryzysowych. Dominacja sektora gospodarki państwowej w Zachodniej Macedonii wpłynęła na niski poziom przedsiębiorczości w regionie. Aktywność wielu młodych i przedsiębiorczych ludzi na rynku pracy przez dziesięciolecia ograniczała się do uzyskania etatu i relatywnie wysokich zarobków w sektorze państwowym. Ostatni kryzys spowodował jednak ożywienie społeczne, wyrażające się wzrostem zainteresowania sprawami obywatelskimi, wolontariatem, uczestnictwem w różnych akcjach społecznych i organizacjach pozarządowych oraz wzrostem poziomu społecznej solidarności. Obserwowana w regionie intensyfikacja sieci współpracy jest uważana za mocną stronę przemian wywołanych kryzysem i ma kluczowe znaczenie dla odbudowy gospodarki regionu. Społeczeństwo regionu cechuje się wartościami typowymi dla społeczeństw tradycyjnych, opartych na patriarchalnej strukturze rodzin. Ta cecha spowodowała, że pierwsza fala kryzysu została złagodzona dzięki wzajemnej pomocy w ramach rodzin. Tego rodzaju postawy wskazują, że strategia rozwoju współpracy, przyjęta w Zachodniej Macedonii, bazowała na tradycjach szerokich kontaktów rodzinnych i przyjacielskich. Przykład Zachodniej Macedonii potwierdza znaczenie kapitału społecznego w sytuacji konieczności wzmacniania odporności gospodarczej regionu w okresie kryzysu. Im silniej rozwinięte są w regionie sieci współpracy, tym bardziej stabilny i odporny na wstrząsy zewnętrzne jest region.

W Zachodniej Macedonii nie można mówić o planowej i spójnej polityce władz publicznych, której celem jest łagodzenie skutków kryzysu. Samorządy lokalne i regionalny wdrażały jedynie *ad hoc* fragmentaryczne polityki, wspierając wybiórczo niektóre rodzaje aktywności i przewyżczając jedynie niektóre problemy. Działania te wywoływały efekt tymczasowy i nie budowały trwałej odporności regionu. Przyczyną tego stanu rzeczy było bardzo ograniczone doświadczenie władz regionalnych w projektowaniu i wdrażaniu programów rozwojowych.

Kluczowe i skuteczne antykryzysowe polityki krajowe i regionalne

Regiony europejskie w różnym stopniu doświadczyły negatywnego wpływu kryzysu na ich gospodarki. Najwięcej regionów, które nie odnotowały spadku zatrudnienia czy produkcji, znajdowało się w Polsce i w Niemczech. W najtrudniejszej sytuacji znalazły się regiony południa Europy, w tym w takich krajach jak Grecja oraz Włochy. Jednocześnie głębokie załamanie kryzysowe dotknęło regiony Irlandii, Wielkiej Brytanii, Estonii i Finlandii. W zależności od skutków i głębokości kryzysu w danym regionie, stosowane były różne sposoby przewyżczania negatywnych zjawisk, które pojawiły się w gospodarce (Bristow i in. 2014a). Wśród wielu podjętych działań, można wyróżnić te, które najczęściej były stosowane zarówno w badanych regionach, jak i w skali całego kraju.

Ważnym rodzajem poczynań władz były działania skierowane bezpośrednio na pobudzenie sektora produkcyjnego (w tym budowlanego) oraz sektora usługowego. W wielu krajach Europy wdrożono **pakiety stymulacji gospodar-**

czych. Polegały one na uruchomieniu dodatkowych lub przyspieszeniu już realizowanych inwestycji infrastrukturalnych. Należy podkreślić, że przedmiotem wsparcia inwestycyjnego była nie tylko infrastruktura techniczna, ale także badawcza. Ocenia się jednak, że wiele inwestycji infrastrukturalnych było spóźnionych i ograniczonych do krótkoterminowego wpływu na lokalne bądź regionalne gospodarki². Intensywnie poszukiwano możliwości stymulacji najbardziej dotkniętych kryzysem branż działalności gospodarczej. Impulsem dla branży motoryzacyjnej była akcja tzw. złomowania samochodów, polegająca na specjalnych dopłatach, które zachęcały do nabywania nowych pojazdów. Instrument ten miał szczególne znaczenie w Niemczech, w których produkcja samochodów ma ważne znaczenie dla gospodarki i rynku pracy. Tego rodzaju wąsko ukierunkowane akcje niosły jednak ze sobą niepożądane i trudne do przewidzenia efekty. Przykładem może być wzrost liczby sprzedanych samochodów w Polsce, który wystąpił na skutek pakietu uruchomionego w Niemczech. Podobnie środki, uruchomione w Finlandii, wsparły gospodarkę Estonii (z uwagi na silne więzi biznesowe między firmami obu krajów, a jednocześnie niższe koszty pracy w Estonii).

Innego rodzaju działania, związane bezpośrednio ze sferą produkcyjną, polegały na zachęcaniu sektora biznesu do **dywersyfikacji działalności**. Dominacja jednej czy dwóch branż gospodarki niesie ze sobą duże ryzyko w przypadku dekonunktury lub pojawienia się bańki spekulacyjnej, jak to miało miejsce w branży budowlanej (Davies 2011). W celu wzrostu poziomu dywersyfikacji, z większym zaangażowaniem niż przed kryzysem, wspierano firmy, które poszukiwały nowych rynków zbytu dla swoich towarów, szczególnie przez promowanie eksportu oraz przez angażowanie przedstawicieli regionów w ogólnokrajowe inicjatywy ukierunkowane na rozwój nowych technologii i działalności. Uczynienie gospodarki bardziej konkurencyjną było jednym z naczelnych haseł polityki regionalnej i krajowej okresu kryzysu. Powszechnie stosowane w tym zakresie postępowania polegały na wspieraniu tworzenia nowych innowacyjnych firm oraz podnoszeniu poziomu innowacyjności już działających przez zwiększenie wydatkowania środków publicznych na badania. Polityka **promowania przedsiębiorczości, konkurencyjności i innowacyjności** ma na celu długookresową transformację gospodarki i jest działaniem zabezpieczającym przed skutkami przyszłych kryzysów ekonomicznych. Chociaż posunięcia te nie były w swej istocie nowatorskie, to w czasie kryzysu nabrały szczególnego znaczenia i intensywności.

Instrumenty finansowe, stosowane w okresie recesji, były kolejnym sposobem na przeciwdziałanie negatywnym zjawiskom w gospodarkach wielu europejskich krajów i regionów. Z powodzeniem stosowano **zachęty podatkowe i inwestycyjne** w zakresie, na jaki pozwalały budżety poszczególnych krajów. Usprawniano głównie procedury przyznawania ulg podatkowych, przyspieszono procesy inwestycyjne, upraszczając regulacje prawne, a także obniżano wymagania pozwalające skorzystać z niższych podatków bądź z inwestycji publicznych. Władze krajowe i regionalne wielu państw poszukiwały również sposobów

² Na podstawie wywiadów przeprowadzonych w badanych regionach.

przewyciężenia trudności, których doświadczały firmy w zakresie uzyskania kredytu. W tym celu władze publiczne wspierały **dostępność kredytów oraz dostępność gwarancji kredytowych**. Przez odpowiednie agencje udostępniano kapitał publiczny w szerszym niż zwykle zakresie. Dostęp do kapitału publicznego, który nie był obłożony wymogiem wysokiej stopy zwrotu (*patient capital*), pozwalał na finansowanie gospodarek w okresie, kiedy banki znacząco ograniczyły kredytowanie. Działania zmierzały także do obniżenia kosztów dostępu do instrumentów finansowych przez nieodpłatne wsparcie doradcze i finansowe oraz **ułatwienia procedur administracyjnych**. Upraszczano i skracano procedury, m.in. w celu sprawniejszego i szybszego rozliczenia projektów finansowanych ze źródeł unijnych.

Działania, które podjęto w odpowiedzi na kryzys, dotyczyły również w znacznym zakresie rynku pracy. Zasadniczo, w porównaniu do poprzednich okresów, w większym stopniu zaczęto **wspierać zatrudnienie**. Z przeprowadzonych badań wynika, że wzmacnianie rynku pracy stało się jednym z zasadniczych kierunków łagodzenia skutków kryzysu. Wiele podjętych w Europie działań dotyczyło utrzymania dotychczasowego poziomu zatrudnienia oraz wsparcia dla zwalnianych pracowników. Przykładowe praktyki obejmowały rozszerzenie zakresu stosowania tymczasowych subwencji dla osób, które były zmuszone do pracy w niepełnym wymiarze godzin, dodatkowe wsparcie, w celu przekwalifikowania zawodowego oraz w zakresie doradztwa zawodowego. W okresie kryzysu i bezpośrednio po nim upowszechniono **elastyczne formy zatrudnienia**. W tym trudnym czasie pozwoliło to wielu firmom zachować przewagę konkurencyjną na skutek obniżenia kosztów pracy. Efektem zastosowania tego instrumentu było utrzymanie wielu miejsc pracy. Jednocześnie obniżył on jednak stabilności zatrudnienia. W ramach polityki oszczędzania rządu wielu państw zamroziły fundusz płac w sektorze publicznym, zachęcając jednocześnie do oszczędności w procedurach przetargowych. Tego rodzaju działania wymusiły bardziej finansowo efektywne formy zatrudnienia. Zwiększenia elastyczności zatrudnienia dokonywano za pomocą regulacji prawnych lub, jak w przypadku Finlandii, przez zachęcanie do przejścia na bardziej „zdecentralizowany system negocjacji płac”. Miało to na celu ułatwianie dostosowania się do skutków kryzysu na poziomie przedsiębiorstw. Podobny instrument, stosowany od szeregu lat w Niemczech, a odnoszący się do polityki płacowej całych branż, przyniósł pozytywne rezultaty. Skrócone godziny pracy w czasie kryzysu umożliwiały realizację **szkoleń** podnoszących kwalifikacje osób zatrudnionych. Tego rodzaju strategię zastosowano z dużym powodzeniem w Badenii-Wirtembergii, zatrzymując w firmach sporą liczbę pracowników, którzy okazali się cenni i niezbędni po ustąpieniu fazy najgłębszego kryzysu. W wielu regionach wsparcie szkoleń obejmowało natomiast głównie (lub wyłącznie) bezrobotnych.

Recesja gospodarza przyczyniła się do **samoorganizacji społeczności lokalnych**, które poszukiwały własnych dróg wychodzenia z kryzysu. Ożywieniu uległa nieformalna współpraca społeczności w Grecji, której konsekwencją jest wzrost aktywności w tzw. szarej strefie. Większego znaczenia nabrał handel barterowy oraz wymiana usług w rodzinnych i przyjacielskich sieciach powiązań.

Próby samoorganizacji były podejmowane także przez instytucje charytatywne oraz inne organizacje społeczeństwa obywatelskiego, a także przez firmy, które wspierały swoich dostawców lub inne podmioty ze swojego otoczenia biznesowego. Wiele z tych działań podjęto niezależnie od prowadzonych polityk publicznych, chociaż wsparciem społeczności lokalnej zajmowały się także efektywnie instytucje publiczne. Przykładem takich inicjatyw są **alternatywne waluty**, których zasięg ograniczono do niewielkich obszarów. Używanie ich przez mieszkańców i lokalnych przedsiębiorców przyczyniło się do zwiększenia obrotu gospodarczego na danym obszarze i pozwoliło utrzymać wiele miejsc pracy. Tego rodzaju instrument stosowany był m.in. w Wielkiej Brytanii czy we Włoszech. Okazał się on być dobrym mechanizmem utrzymania aktywności gospodarczej w czasie kryzysu. Pozytywnym efektem kryzysu stała się rosnąca waga **dialogu społecznego** zarówno w przestrzeni prywatnej, tj. między pracownikami, związkami zawodowymi i pracodawcami, jak i w przestrzeni publicznej, tj. między przedstawicielami rządu, samorządów, organizacji pracodawców i firmami. Wypracowanie konsensusu pomiędzy różnymi ciałami w celu wspólnego przezwyciężania zjawisk kryzysowych miało miejsce w wielu przypadkach, jednak było to na ogół związane ze skalą kryzysu w danym regionie. Można stwierdzić, że im głębszy kryzys, tym łatwiej dochodziło do porozumień. Kluczowe okazało się w wielu przypadkach **przywództwo** akceptowanego lidera proponowanych zmian oraz umiejętność **sprawiedliwego dzielenia się skutkami kryzysu**.

Podsumowując, warto zwrócić uwagę na fakt, iż kryzys w wielu krajach stał się do pewnego stopnia katalizatorem reform polityk publicznych, sprzyjając podniesieniu efektywności administracyjnych działań oraz procedur w strukturach rządowych i samorządowych, a także w obraniu nowych kierunków rozwoju. Dobrym przykładem jest tu Irlandia, której doświadczenia z wcześniejszego kryzysu lat 80. XX w. zainicjowały efektywne działania władz publicznych na rzecz odchodzenia od gospodarczej dominacji tradycyjnych sektorów przemysłu ciężkiego, dywersyfikacji struktur gospodarczych oraz wzrostu inwestycji w sektorze know-how. Podjęte wówczas działania pozwoliły na znacznie szybsze wyjście z ostatniego kryzysu. Ukierunkowanie inwestycyjne na celowe wspieranie innowacyjnej gospodarki, związane z wychodzeniem z ostatniego kryzysu, jest kontynuacją zapoczątkowanej wówczas nowej polityki. W Grecji wymuszone kryzysem reformy wiązały się głównie z weryfikacją dotychczasowych, rozbudowanych polityk socjalnych, jak również poziomu zatrudnienia w sektorze publicznym. Zmiany te z kolei uruchomiły wzrost aktywności obywateli zarówno w sferze przedsiębiorczości jak i inicjatyw społecznych. Z kolei w Estonii kryzys spowodował nie tylko reformę zatrudnienia w sektorze publicznym oraz prawych regulacji uelastyczniających rynek pracy, ale także usprawnił wykorzystywanie środków z funduszy unijnych.

Wnioski

Podejście ewolucyjne w badaniach odporności na kryzys ekonomiczny, zakładające strukturalną i funkcjonalną zdolność adaptacji do zmieniających się

uwarunkowań gospodarczych, społecznych i politycznych, tylko częściowo wyjaśnia zdolność regionów i państw do przezwyciężenia trudności. Konieczność uwzględniania w analizie odporności regionu podejścia interpretatywnego, traktującego region jako wewnętrznie złożony, społeczno-przestrzenny system uwikłany w wielopoziomowe, dynamiczne sieci zewnętrznych powiązań, jest warunkiem zrozumienia fenomenu bardziej lub mniej odpornych na kryzys polityk regionalnych (Davoudi, Strange 2009). Podejście instytucjonalno-funkcjonalne, uwzględniające znaczenie decyzji podejmowanych przez liczne podmioty, takie jak władze regionu, różne instytucje publiczne, przedstawiciele biznesu, organizacje społeczne czy wreszcie gospodarstwa domowe i jednostki, uzupełnia koncepcję ewolucyjną o wymiar interpretacyjny. Działania, podejmowane przez władze publiczne, podmioty gospodarcze i stronę społeczną (*human agency*), mają kluczowe znaczenie w polityce przeciwdziałania oraz łagodzenia efektów pojawiającego się kryzysu gospodarczego. Średniookresowe i długookresowe strategie, przygotowane w oparciu o zasady paradygmatu interpretatywnego, mają z kolei znaczenie prewencyjne, polegające na reorientacji podstawowych struktur gospodarki pod kątem zwiększenia odporności regionu na wypadek przyszłych recesji.

Przeprowadzone badanie miało zakres ograniczony do ośmiu regionów. Jednak zaobserwowane prawidłowości, w tym powtarzalność określonych zależności w silnie zróżnicowanych geograficznie, gospodarczo, społecznie oraz politycznie regionach, pozwala na szersze potraktowanie płynących z badań wniosków. Uzyskane rezultaty wyraźnie nawiązują do szerokiej dyskusji badawczej, obecnej w literaturze na temat odporności regionów.

Analiza odporności wybranych regionów europejskich wskazuje, że zróżnicowanie struktur gospodarczo-społecznych jest jedną z fundamentalnych zasad budowania odpornych na kryzysy regionów. Analogicznie jak w podejściu ewolucyjnym, gdzie bioróżnorodność jest warunkiem stabilizacji systemu ekologicznego, tak dywersyfikacja gospodarki stabilizuje region w sytuacji załamania koniunktury. Doświadczenia ostatniego okresu dekoniunktury światowej wykazały, że dywersyfikacja nie tylko winna być rozumiana jako różnorodność działalności gospodarczej w zakresie zaawansowanej technologicznie produkcji oraz świadczenia usług, w tym finansowych, ale także w zakresie działalności produkcyjno-przemysłowej. Dowodów dostarczają omówione przykłady regionów o dużej odporności takich jak Badenia-Wirtembergia czy województwo pomorskie.

Podobnie jak dywersyfikacja gospodarki jest powtarzającym się elementem stabilizacji i wzmocnienia regionów, tak posiadanie wysokiego kapitału ludzkiego i społecznego jest czynnikiem wydatnie wzmacniającym potencjał odpornościowy. Jego rola jest strategiczna w sytuacji zaistnienia kryzysu. Wykwalifikowane zasoby kapitału ludzkiego w regionie pozwalają na szybką restrukturyzację upadających branż w okresie kryzysu. Dokonana restrukturyzacja upadającego przemysłu stoczniowego w województwie pomorskim jest jednym z lepszych przykładów przekształceń kierunków i sposobów działalności produkcyjnej, przeprowadzonych dzięki posiadanym zasobom i aktywności kapitału ludzkiego. Społeczne sieci integracji i współpracy, wyrastające z kapitału społeczne-

go, umożliwiając samopomocowe działania wspierające w okresach kryzysu. Regionalne zakorzenie firm i przedsiębiorców, oparte na wzajemnym zaufaniu relacje pracodawców i pracobiorców, pozwoliły w większości omawianych regionów złagodzić społeczne skutki kryzysu i prowadzić politykę zatrudnienia dostosowaną do ograniczonego rynku pracy. Tonująca rola kapitału społecznego była równie istotna w regionach uznanych za odporne, jak na przykład Badenia-Wirtembergia, jak i w regionach znacznie głębiej dotkniętych kryzysem, takich jak Puglia lub Zachodnia Macedonia.

W polityce wzmacniania odporności regionu, jak wykazały jakościowe badania analizowanych regionów, pozyskiwanie oraz stabilizacja kapitału ludzkiego i społecznego, należą do kanonu zadań. Dbałość o rynek pracy, wysokość płac oraz zróżnicowane, dostosowane do zindywidualizowanych potrzeb i zmieniających się uwarunkowań formy zatrudnienia, stały w okresie ostatniego kryzysu kluczowym instrumentem działań strategicznych. Doświadczenia minionego kryzysu wskazują, że praktycznie we wszystkich regionach, w celu zmniejszenia skutków recesji, zastosowano instrumenty wspomagające rynek pracy. Wydaje się, że szereg z kryzysowych rozwiązań winno wejść do średnio- i długookresowych strategii rozwoju regionu, by nie były to tylko doraźnie stosowane, jednostkowe działania.

Obecność kapitału ludzkiego jest warunkiem koniecznym do unowocześniania gospodarki i podnoszenia poziomu jej innowacyjności. Wysoka innowacyjność działalności gospodarczej jest powtarzającą się cechą regionów odpornych na kryzys. Innowacyjność winna być w politykach regionalnych rozumiana szeroko. Nieuzasadnione jest ograniczanie jej rozumienia jedynie do wysoce zaawansowanych technologicznie działań. Niszowe, unikatowe formy rzemiosła mogą stać się strategicznym czynnikiem wsparcia gospodarki w kryzysie (jak miało to miejsce w regionie Puglii).

Efektywność podnoszenia innowacyjności w regionie zależy bezpośrednio od jakości, dostępności i gęstości sieci powiązań tworzonych pomiędzy sektorem naukowo-badawczym a biznesowym. Jedynie długookresowa i konsekwentna polityka w tym zakresie może przynieść pożądane rezultaty. Omówione przykłady regionów Badenii-Wirtembergii, Uusimaa i Irlandii południowo-zachodniej wskazały, że regiony, które przed kryzysem posiadały relatywnie dobrze rozwinięty sektor B+R, w wyniku kryzysu jeszcze wzmocniły politykę wspierania finansowego jego rozwoju.

Pochodną aktywności kapitału ludzkiego i społecznego, poziomu innowacyjności i różnorodności działalności gospodarczej jest siła przedsiębiorczości w regionie. Rola sektora średnich i małych przedsiębiorstw, jako stabilizatora sytuacji gospodarczej, była uwzględniana w politykach antykryzysowych praktycznie wszystkich badanych regionów.

Omówione przykłady wskazują, że nie ma jednoznacznej zależności pomiędzy stopniem otwarcia regionu na międzynarodowe powiązania a jego bezpieczeństwem gospodarczym w okresie kryzysu. Zbyt silna obecność inwestorów zagranicznych, wycofujących swą działalność w czasie dekoniunktury, jak i spadek popytu na eksport towarów, mogą przyczynić się do destabilizacji gospo-

darki. Ale jednocześnie działalność eksportowa, wsparta odpowiednią polityką monetarną rządu centralnego, może podnieść konkurencyjność regionalnej gospodarki. W odniesieniu do eksportu, podobnie jak w odniesieniu do całej gospodarki regionu, dywersyfikacja eksportowych rynków i towarów działa na rzecz wzmocnienia gospodarki regionu.

Przykłady regionów Uusimaa, Irlandii południowo-zachodniej i Estonii Północnej dowodzą, że duże znaczenie w procesie wzmacniania odporności regionu na kryzys ma obecności mocnego obszaru metropolitalnego. Silnie zurbanizowane centra nie tylko stanowią stymulatory rozwoju gospodarczego regionów, ale także, ze względu na posiadane cechy obszarów koncentracji zdywersyfikowanej działalności gospodarczej, kapitału ludzkiego i społecznego, innowacyjnych działań, dobrze rozwiniętego sektora badań i rozwoju oraz nasilenia działalności przedsiębiorczej, szybciej i efektywniej przewyciężają kryzys, poprawiając tym samym sytuację w całym regionie. Jednak, aby mogły one pełnić funkcję motorów i stabilizatorów gospodarki regionalnej, konieczna jest właściwa polityka w zakresie rozwoju infrastrukturalnych powiązań warunkujących kohezję społeczno-gospodarczego systemu regionalnego. Inwestycje o charakterze infrastrukturalnym stanowiły element większości polityk antykryzysowych.

Polityka władz publicznych, zarówno centralnych jak i regionalnych oraz lokalnych, ma fundamentalne znaczenie w budowaniu odporności regionów na kryzys. Rola sektora publicznego jest w tym zakresie wielopłaszczyznowa. Udział sektora publicznego w rynku pracy jest w okresie kryzysu stabilizujący. Nieporównywalnie wyższa (niż w sektorze prywatnym) trwałość miejsc pracy w sektorze publicznym łagodzi skutki kryzysu w regionie, zmniejszając bezrobocie i zapewniając ludności dochody podtrzymujące konsumpcję. Nadmierna koncentracja instytucji publicznych w mieście stołecznym, w tym szczególnie instytucji szczebla centralnego, zmniejsza odporność ekonomiczną innych środków miejskich w kraju. Polityka dyspersji przestrzennej instytucji publicznych jest długofalowym działaniem na rzecz budowania odporności regionów.

Odpowiednia polityka władz wszystkich szczebli terytorialnego zarządzania, prowadzona w okresie kryzysu, ma ważne znaczenie w budowaniu klimatu zaufania, wsparcia i kontroli sytuacji gospodarczej. Jak podkreślano w wywiadach, przeprowadzonych w województwie pomorskim, obniża ona poziom niepewności i nadmiernej ostrożności w działaniach firm, które to postawy wywołują lawinowy efekt kryzysu o podłożu bardziej psychologicznym niż faktycznie ekonomicznym.

Budowanie odporności gospodarczej modeluje się przez decyzje polityczne podejmowane wiele lat przed nastaniem kryzysu. Średnio- i długookresowe strategie rozwoju regionów i lokalności są narzędziem kształtowania regionu odpornego na zewnątrz, ale także i wewnątrz generowane kryzysy. Strategie te nie mogą polegać jedynie na działaniach *stricte* gospodarczych. Ich cele winny odpowiadać lokalnej i regionalnej specyfice, zgodnie z podejściem polityki ukierunkowanej na miejsce (*place-based policy*). Konieczna jest jednak integracja działań szczebla krajowego, odpowiedzialnego za politykę makroekonomiczną

oraz regulacje ustawowe, jak i szczebla regionalnego, pozwalającego zorganizować i przygotować się podmiotom gospodarczym oraz stronie społecznej na negatywny wpływ kryzysu.

Przeprowadzone badania potwierdzają większą zdolnością mobilizowania instrumentów i zasobów finansowych na szczeblu krajowym, niż regionalnym i lokalnym, na których zasoby te są zbyt ograniczone. Lokalne społeczności posiadają jednak większą zdolność do samoorganizacji, potrafią szybciej reagować na zagrożenia, cechują się większą sprawnością instytucjonalną i potrafią we współpracy z wieloma podmiotami dzielić się konsekwencjami kryzysu, łagodząc tym samym jego skutki.

Paradoksalnie, w dobie dominacji neoliberalnego modelu polityki rozwoju społeczno-gospodarczego, rola sektora publicznego jest bardziej krytyczna, niż w okresie prowadzenia polityki państwa opiekuńczego. Prymat mechanizmów rynkowych i polityki przedsiębiorczości sprawia, że trudno jest zbalansować i neutralizować presję podnoszenia, na ogół wąsko wyspecjalizowanej, rynkowej konkurencyjności na rzecz prowadzenia zrównoważonej, ale tym samym znacznie bardziej trwałej i odpornej polityki regionalnej. Problem ten dodatkowo komplikuje sprzeczność interesów, wynikająca z długoterminowej strategii budowania odporności regionu i krótko terminowych celów politycznych, odmierzanych rytmem kadencyjności władz.

Literatura

- Boschma R., 2015, „Towards an evolutionary perspective on regional resilience”, *Regional Studies*, t. 49, nr 5, s. 733–751.
- Boschma R., Martin R., 2007, „Editorial: constructing an evolutionary economic geography”, *Journal of Economic Geography*, t. 7, nr 5, s. 537–548.
- Briguglio L., Cordina G., Farrugia N., Vella S., 2009, „Economic vulnerability and resilience: Concepts and measurements”, *Oxford Development Studies*, t. 37, nr 3, s. 229–247.
- Bristow G., 2010, „Resilient regions: re-‘place’ing regional competitiveness”, *Cambridge Journal of Regions, Economy and Society*, t. 3, nr 1, s. 153–167.
- Bristow G., Healy A., 2014a, „Building resilient regions: Complex adaptive systems and the role of policy intervention”. *Raumforschung und Raumordnung*, t. 72, nr 2, s. 93–102.
- Bristow G., Healy A., 2014b, „Regional resilience: An agency perspective”, *Regional Studies*, t. 48, nr 5, s. 923–935.
- Bristow G., Healy A., 2015, „Crisis response, choice and resilience: Insights from complexity thinking”, *Cambridge Journal of Regions, Economy and Society*, t. 8, nr 2, s. 241–256.
- Bristow G., Healy A., Norris L., Kafkalas G., Kakderi Ch., Swash A., Carey H., Sagan I., Masik G., Wink R., Kirchner L., Koch F., Speda D., Sensier M., Harding A., Espenberg K., Sepp V., Varblane U., 2014a, *ECR2 Economic Crisis: Resilience of Regions*, ESPON Applied Research, Final Report.
- Bristow G., Healy A., Norris L., Kafkalas G., Kakderi Ch., Swash A., Carey H., Sagan I., Masik G., Wink R., Kirchner L., Koch F., Speda D., Sensier M., Harding A.,

- Espenberg K., Sepp V., Varblane U., 2014b, *ECR2 Economic Crisis: Resilience of Regions*, ESPON Applied Research, Scientific Report.
- Celińska-Janowicz D., Płoszaj A., 2015, „Rola samorządów w kształtowaniu potencjału adaptacyjnego lokalnych układów społeczno-gospodarczych – przykład Mazowsza”, w: D. Celińska-Janowicz, A. Płoszaj (red.), *Rozwój lokalny w turbulentnym otoczeniu: mazowieckie samorzady wobec wyzwań adaptacyjności*, Warszawa: Mazowiecka Jednostka Wdrażania Programów Unijnych, MGG Conferences Sp. z o.o, s. 4–52.
- Christopherson S., Michie J., Tyler P., 2010, „Regional resilience: Theoretical and empirical perspectives” *Cambridge Journal of Regions, Economy and Society*, t. 3, nr 1, s. 3–10.
- Davidson D.J., 2010, „The applicability of the concept of resilience to social systems: Some sources of optimism and nagging doubts”, *Society and Natural Resources*, t. 23, nr 12, s. 1135–1149.
- Davies S., 2011, „Regional resilience in the 2008–2010 downturn: Comparative evidence from European countries”, *Cambridge Journal of Regions, Economy and Society*, t. 4, nr 3, s. 369–382.
- Davoudi S., 2013, „Resilience: A bridging concept or a dead end?”, *Planning Theory and Practice*, t. 13, nr 2, s. 299–307.
- Davoudi S., Strange I., 2009, „Space and place in the twentieth-century planning: An analytical framework and an historical review”, w: S. Davoudi, I. Strange (red.), *Conceptions of Space and Place in Strategic Spatial Planning*, London: Routledge, s. 7–42.
- Doran J., Fingleton B., 2015, „Employment resilience in Europe and the 2008 economic crisis: Insights from micro-level data”, *Regional Studies*, t. 50, nr 4, s. 644–656.
- Folke C., 2006, „Resilience: the emergence of a perspective for social-ecological systems analyses”, *Global Environmental Change*, t. 16, nr 3, s. 253–267.
- Gibbs D., Deutz P., Proctor, A., 2005, „Industrial ecology and eco-industrial development: A potential paradigm for local and regional development?”, *Regional Studies*, t. 39, nr 2, s. 171–183.
- Gorzela G., 2009, *The geography of the Polish crisis: A crisis of the periphery or a periphery of the crisis?*, Warsaw: Regional Studies Association – Polish Section.
- Gorzela G., 2010, „Kryzys finansowy w krajach Europy Środkowej i Wschodniej”, w: A. Tucholska (red.), *Europejskie wyzwania dla Polski i jej regionów*, Warszawa: Ministerstwo Rozwoju Regionalnego, s. 28–45.
- Hayter R., 2004, „Economic geography as dissenting institutionalism: The embeddedness, evolution and differentiation of regions”, *Geografiska Annaler: Series B. Human Geography*, t. 86, nr 2, s. 95–115.
- Holling C.S., 1973, „Resilience and stability of ecological systems”, *Annual Review of Ecology and Systematics*, t. 4, s. 2–23.
- Hopkins R., Lipnan P., 2008, *The Transition Network Ltd: Who we are and what we do. Version 1.0*, Devon: Transition Network Ltd, Totnes, [maszynopis].
- McInroy N., Longlands S., 2010, *Productive local economies: Creating resilient places*, Manchester: CLES-Centre for Local Economic Strategies [maszynopis].
- Martin R., 2012, „Regional economic resilience, hysteresis and recessionary shocks”, *Journal of Economic Geography*, t. 12, nr 1, s. 1–32.
- Masik G., Rzyski S., 2014, „Resilience of Pomorskie region to economic crisis”, *Bulletin of Geography. Socio-economic Series*, nr 25, s. 129–141.

- Navarro-Espigares J.L., Martin-Segura J.A., Hernández-Torres E., 2012, „The role of the service sector in regional economic resilience”, *The Service Industries Journal*, t. 32, nr 4, s. 571–590.
- Nazarczuk J.M., 2013, „Wpływ światowego kryzysu finansowego na gospodarkę Polski i jej regionów”, w: R. Kisiel, M. Wojarska (red.), *Wybrane aspekty rozwoju regionalnego*, Olsztyn: Fundacja „Wspieranie i Promocja Przedsiębiorczości na Warmii i Mazurach”, s. 75–89.
- Petrakos G., Psycharis Y., 2015, „The spatial aspects of economic crisis in Greece”, *Cambridge Journal of Regions, Economy and Society*, t. 9, nr 1, s. 137–152.
- Sagan I., Masik G., 2014, „Economic resilience. The case study of Pomorskie region”, *Raumforschung und Raumordnung*, t. 72, nr 2, s. 153–164.
- Santos dos F.T., Partidário M.R., 2011, „SPARK: Strategic Planning Approach for Resilience Keeping”, *European Planning Studies*, t. 19, nr 8, s. 1517–1536.
- Simmie J., Martin R., 2010, „The economic resilience of regions: towards an evolutionary approach”, *Cambridge Journal of Regions, Economy and Society*, t. 3, nr. 1, s. 27–43.
- Skelcher C., 2005, „Jurisdictional integrity, polycentrism, and the design of democratic governance”, *Governance*, t. 18, nr 1, s. 89–110.
- Smętkowski M., 2015, „Zróżnicowanie i dynamika rozwoju regionów Europy Środkowo-Wschodniej w okresie prosperity i kryzysu”, w: Z. Ziolo, T. Rachwał (red.), *Przemiany struktur przemysłu i usług w układach regionalnych*, Kraków: Polskie Towarzystwo Geograficzne – Komisja Geografii Przemysłu, UP w Krakowie, t. 29, nr 2, s. 37–52
- Walker B., Salt D., 2006, *Resilience Thinking: Sustaining Ecosystems and People in a Changing World*, Washington, DC: Island Press.
- Wrobel M., 2013, „‘One for all and all for one’: clusters, employment and the global economic crisis. Evidence from the German mechanical engineering industry”, *Papers in Regional Science*, t. 94, nr 2, s. 273–295.