

ISSN 2081-5913

ONLINE ISSN
2545-0964



**M
Y
Ś
L**

**EKONOMICZNA
i
POLITYCZNA**

2(81)2024

Uczelnia Łazarskiego

MYŚL EKONOMICZNA I POLITYCZNA

2(81) 2024

DOI: 10.26399/meip.2(81).2024



Kwartalnik Wydziału Ekonomii i Zarządzania Uczelni Łazarskiego
Warszawa 2024

RADA PROGRAMOWA / ADVISORY BOARD

Przewodniczący Rady Programowej: prof. zw. dr hab. Józef M. Fiszer, Instytut Studiów Politycznych PAN
(Institute of Political Studies, Polish Academy of Science)
prof. dr hab. Andrzej Antoszewski, Uniwersytet Wrocławski (University of Wrocław)
dr hab. Wojciech Bieńkowski, Uczelnia Łazarskiego (Lazarski University)
prof. dr hab. Tadeusz Bodio, Uniwersytet Warszawski (University of Warsaw)
dr Jens Boysen, Technische Universität Chemnitz (Chemnitz University of Technology)
dr Nathaniel Copesey (Aston University)
dr Małgorzata Gałązka-Sobotka, Uczelnia Łazarskiego (Lazarski University)
prof. dr Fatima Arib (Cadi Ayyad University)
dr hab. Krzysztof Łazarski, Uczelnia Łazarskiego (Lazarski University)
dr hab. Jakub Wódka, Instytut Studiów Politycznych PAN (Institute of Political Studies, Polish Academy of Science)
prof. dr hab. Bogdan Szlachta, Uniwersytet Jagielloński (Jagiellonian University)
prof. dr Anna Phirtskhalashvili (Grigol Robakidze University)
prof. dr hab. Ana Yetano Sánchez de Muniain (University of Zaragoza)
dr hab. Marcin Roman Czubala Ostapiuk (Universidad Nacional de Educación a Distancia, Madryt)

KOLEGIUM REDAKCYJNE / EDITORIAL BOARD

Adrian Chojan, redaktor naczelny (editor-in-chief)
Krzysztof Beck, zastępca redaktora naczelnego (deputy editor-in-chief)
Mateusz Kuliński, sekretarz (secretary), Martin Dahl, członek (member)

REDAKTOR NAUKOWY / SCIENTIFIC EDITOR

dr Adrian Chojan

REDAKTORZY STATYSTYCZNI / STATISTIC EDITORS

Wojciech Bieńkowski, Paweł Najehalski

REDAKTORZY DZIEDZINOWI / SUBJECT EDITORS

nauki ekonomiczne (economics) – dr hab. Joanna Działo
nauki polityczne (political science), stosunki międzynarodowe (international relations),
europistyka (European studies) – prof. dr hab. Józef M. Fiszer
finanse i bankowość (finance and banking) – dr Piotr Stolarczyk
statystyka (statistics) – dr Krystyna Bąk
nauki o zarządzaniu (management) – dr hab. Aleksandra Laskowska-Rutkowska

REDAKTOR PROWADZĄCY / EXECUTIVE EDITOR

Beata Żabińska

Pełne teksty artykułów wraz ze spisem treści i streszczeniami w językach polskim i angielskim są zamieszczone na stronie internetowej (Full texts of the articles along with the table of contents and abstracts in Polish and English are published online under URL):
<https://mysl.lazarski.pl/pl/numery-online/archiwum/>
oraz w bazach i otwartych repozytoriach naukowych: ERIH PLUS, EBSCO, CEJSH, CEEAS, Google Scholar, ICI Journal Master List/ICI World of Journals, BazEkon, BazHum, Arianta, CeON, Biblioteka Nauki, Cyfrowa Biblioteka Narodowa Polona.



Creative Commons Attribution-NonCommercial-ShareAlike 4.0 International
(<https://creativecommons-mons.org/licenses/by-nc-sa/4.0/>).

Copyright © by Uczelnia Łazarskiego, Warszawa 2024

ISSN 2081-5913, online ISSN 2545-0964
<https://mysl.lazarski.pl>

Oficyna Wydawnicza Uczelni Łazarskiego
02-662 Warszawa, ul. Świeradowska 43
e-mail: wydawnictwo@lazarski.edu.pl

SPIS TREŚCI / CONTENTS

ARTYKUŁY I STUDIA / ARTICLES AND STUDIES

Beata Guziejewska, Katarzyna Walerysiak-Grzechowska Financial and Administrative Decentralisation and the Leviathan Hypothesis for Poland: Multivariant Cointegration Analysis	7
Decentralizacja finansowa i administracyjna oraz hipoteza Lewiatana dla Polski: wieloczynnikowa analiza kointegracji.....	7
Katarzyna J. Chojnacka The Climate-Neutral Economy and the Air Pollution in Poland after 2000: A Descriptive and Model Approach Based on the Energy Market and the Industry Sector	35
Gospodarka neutralna klimatycznie i zanieczyszczenie powietrza w Polsce po 2000 roku – ujęcie opisowe i modelowe oparte na rynku energii i sektorze przemysłu	35
Michał Kruszka, Paweł Węgrzyn Rola niezerowego neutralnego bufora antycyklicznego w kształtowaniu stabilności sektora bankowego.....	56
The Role of the Non-Zero Neutral Countercyclical Capital Buffer in Shaping Banking Sector Stability	56
Michał Bąkowski Zarys historii samopomocy finansowej w Polsce do końca XX wieku	79
An Outline of the History of Financial Self-help in Poland until the End of the 20th Century	79

Łukasz Okoń

Polityka mieszkaniowa – przykład Lublina 1 0 2

Housing Policy: The Case of Lublin 1 0 2

Eka Darbaidze

Democratization and Attempts to Modernize the Political System
in The Republic of Moldova 1 2 6

Demokratyzacja i próby modernizacji systemu politycznego w Republice Mołdawii... 1 2 6

Jarosław Jura

Empirical Communication-Based Soft Power Model: Operationalization
and Contemporary Methodological Constraints 1 4 1

Empirycznie ugruntowany komunikacyjny model *soft power* –
operacjonalizacja i ograniczenia metodologiczne 1 4 1

A R T Y K U Ł Y I S T U D I A

A R T I C L E S A N D S T U D I E S

Beata Guziejewska*
Katarzyna Walerysiak-Grzechowska**

FINANCIAL AND ADMINISTRATIVE DECENTRALISATION AND THE LEVIATHAN HYPOTHESIS FOR POLAND: MULTIVARIANT COINTEGRATION ANALYSIS

DOI: 10.26399/meip.2(81024.07/b.guziejewska/k.walerysiak-grzechowska

INTRODUCTION

The article uses empirical data to test the validity of the Leviathan hypothesis regarding fiscal and administrative decentralisation in Poland. It is based on the assumption that both fiscal and financial decentralisation limits the growth of public administration and public expenditures. Studying the effect of decentralisation is challenging because its nature and extent vary enormously among countries, even if their socio-economic history is similar (see the study on the Visegrad group countries and the Baltic States: Guziejewska, 2018; for studies with large samples of countries, see Swianiewicz, 2014, von Daniels, 2016, OECD, 1999, 2002, 2011). There is also the problem of unambiguously interpreting the outcomes of research in this field, as indicated by Brühlhart and Jametti (2007). There are, therefore, solid grounds for undertaking an in-depth and less aggregated investigation of unitary countries such as Poland. Its local government system makes an interesting object of research for the following reasons:

- for almost three decades, there have been deep and dynamic decentralisation reforms involving public administration, policymaking, public services and public finances;

* University of Lodz, Lodz, Poland, e-mail: beata.guziejewska@uni.lodz.pl, ORCID 0000-0002-0814-5066.

** University of Lodz, Lodz, Poland, e-mail: katarzyna.walerysiak@uni.lodz.pl, ORCID 0000-0002-6221-6291.

- since Poland replaced its one-tier self-government system with a three-tier one in 1999, there have been repeated calls to reduce the number of counties that make up the middle-level of local government;
- the results of empirical studies confirm the presence of fiscal illusion across the Polish financial system (Guziejewska, 2016), which increases the risk of the Leviathan problem emerging;
- cross-country panel analyses of the problem of decentralisation and its qualitative aspects have been inconclusive because they are too general. Therefore, a more disaggregate analytical approach seems both needed and justified;
- studying a unitary country with less-aggregated data allows the dynamics of decentralisation processes and their qualitative aspects to be captured.

Below, selected aspects of the decentralisation of Poland's government sector between 1999 and 2020 are subjected to quantitative analysis. The measures used to evaluate the degree of decentralisation and the size of the government sector are explained in the following sections. Modelling of the aggregate government sector and the levels of local government was carried out as required by the art of econometrics. However, due to space constraints, some stages of the process are presented in a shortened form. All results are available from the authors upon request.

LITERATURE REVIEW

Leviathan, a mythical sea monster, is mentioned several times in the Old Testament. An especially vivid description of it can be found in the Book of Job (chapters 40 and 41). Buchanan gave its name to a problem that he formulated in his book from 1975, "The Limits of Liberty: Between Anarchy and Leviathan". Five years later, in 1980, Buchanan and Brennan put forward the so-called Leviathan hypothesis, which can be summarised as follows: "Total government intrusion into the economy should be the smaller, *ceteris paribus*, the greater the extent to which taxes and expenditure are decentralised" (Brennan, Buchannan, 1980, p. 185). It was extended and tested after several years by Oates (1985) as well as the authors of multidirectional studies (Grossman, 1989; Grossman and West, 1994; Person and Tabellini, 1994, 2002; Stein, 1999; Jin and Zou, 2002; Rodden, 2003; Fiva, 2005; Blum and Voigt, 2011; Cincera, Estache and Wolf, 2012, Ashworth, Galli and Padovano, 2013; Patonov, 2013).

There is a long-standing belief that local authorities tend to excessively tax residents to maximise the revenues that they need to advance their particularistic interests. However, this self-centredness is naturally limited by a large number of competing local governments to which people can move if they find them more

resident-friendly. However, empirical evidence of systematic relationships between the size of the government sector as a whole and the number of local governments is yet to be found.

A major advancement in explaining problems relating to financial decentralisation in the framework of the Leviathan hypothesis was the longitudinal study by Ashworth, Galli, and Padovano (2013), which addressed several aspects of the existing knowledge. Firstly, they considered the consequences of the type and level of decentralisation separately for the revenue-raising autonomy (local taxes vs intergovernmental grants) and spending autonomy of local governments, which had been disregarded by many authors. Secondly, they used a cointegrated panel analysis to answer the critical question about the short- and long-term impacts of decentralisation on the growth of the public sector. The failure of many empirical studies to take account of the temporal aspect of the effects, relationships, and determinants of decentralisation frequently meant that their results were inconsistent and comparable, and that they lacked statistical significance (Oates 1985; Ashworth et al., 2013).

Ashworth, Galli, and Padovano examined data on 28 countries from 1976 to 2000, as well as many institutional, political and geographical factors to assess how robust the estimates and conclusions were to changes in variables, samples and model specifications. They found that increasing the own revenues of local governments' revenues reduced the size of the government sector in the long term, as did larger general grants, and that total public spending expanded as its decentralisation moved forward. At the same time granting more revenue-raising powers to local governments did not markedly or directly contribute to the growth of the public sector in the short term.

The belief that the mobility of community residents and a large number of competing local authorities can substantially limit the expansion of the government sector and mitigate the risk of the Leviathan problem occurring is challenged by unitary states. Notably, the fiscal federalism theory, the Tiebout hypothesis and the Leviathan hypothesis were created and elaborated in federal states. Therefore, it seems necessary to test the public finance decentralisation theory for unitary states not only to expand existing knowledge but also to work out guidelines for countries faced by practical problems while trying to define the directions of and barriers to fiscal decentralisation (Salmon, 1987; Gennes, 2014; Małkowska, Telega, Głuszak and Marona, 2018; Allers and Greef, 2018, Crowley and Sobel 2011; Bos, 2010, 2012; Feld, Kirchgässner and Schaltegger, 2003; Arzaghi and Henderson 2005). Both theoretical and empirical studies frequently point to differences between federal and unitary states in the context of decentralisation, but the latter is usually analysed from the fiscal federalism perspective because of the lack of relevant literature.

In modern democratic states the local government system is an integral part of federal and unitary systems of government. Local governments are not granted sovereign

rights to avoid potential conflicts with the interests of the state, but substantial financial and fiscal autonomy is necessary for them to carry out their responsibilities, deliver services, etc. The autonomy determines financial decision-making by local politicians and their accountability and it is a prerequisite to successful decentralisation of government and a safeguard against opportunistic tendencies among local politicians and decision-makers. This shows the importance of studying the relationships between decentralisation and the efficiency of the public sector (Adam, Delis and Kamas, 2008) and whether and how it supports entrepreneurship and economic growth (Sobel, Dutta, Roy 2013, Strumpf 2002). The results of studies in this field that suggest that decentralisation actually hinders economic growth and does not reduce the size of the public sector (Sagbas, Sen and Kar, 2005, pp. 3–19) are inconclusive as the authors used different sets of variables due to different availability of data and significant differences in the countries' institutional and legal systems.

A politically, socially, and economically efficient decentralisation must involve the transfer of certain taxation powers to lower levels of government. The devolution of taxes is one of the biggest challenges for public policymakers because of the wide gap between what local governments are expected to deliver and the taxes and fees they can use as sources of own revenue. This has emerged as a result of several decades of decentralisation and the rising costs of many public services.

The decentralisation of government *per se* does not offer special microeconomic or macroeconomic benefits to the economy and research shows that it has as many advantages as disadvantages (Prud'homme, 1995; Patrzałek, 2010, pp. 60–65; Eskeland, Litvack and Rodden, 2003; Arzaghi and Henderson, 2005; Swianiewicz and Łukomska, 2016). Opinions on the 'right' level of decentralisation and the financial tools it should involve have evolved over time. There is an abundance of studies in this field, but most of them are set in the framework of the first and second generations of the fiscal federalism theory (Oates 1972, 2005, pp. 349–373) created in federal states and adopted by decentralising unitary countries as a road map. The traditional fiscal federalism theory with its somewhat naïve assumption that public authorities, regardless of their level, only mean to maximize communities' wellbeing emerged in the 1950s and 1960. According to Oates its leading proponents are Arrow, Musgrave, and Samuelson.

A more realistic, normative attitude to fiscal decentralisation appeared with the creation of public choice theory, which takes account of politics and the self-interest of decision-makers and politicians who seek to retain power, control and high earnings by maximising rather than optimizing public budgets (Brenan and Buchanan, 1980, p. 18). This 'second generation' of the fiscal decentralisation theory also addresses the asymmetry of information in fiscal decision making and the effects of lobbying (Oates, 2005, pp. 349–373; Enikolopov, Zhuravskaya; 2007).

RESEARCH METHODOLOGY

The Leviathan hypothesis is tested below for: 1) the aggregate government sector; 2) the central government sector; and 3) the local levels of government, including municipalities, towns with county status, counties, and voivodeships. To this end, a model is built on the assumption that there is a negative relationship between the size of the public sector and the degree of decentralisation, *ceteris paribus*. In keeping with Ehdaie (1994, pp. 6–7), it also accounts for the role of fiscal collusion, i.e., the transfer of part of central budget revenues and spending powers to subnational governments. Following previous empirical studies and key theories in this field, the model also includes control variables that are likely to influence the size of the government sector. Assuming that model relationships are additive, the above can be written as:

a) the aggregate government sector model:

$$PS_t = \sum_{i=1}^b \beta_i \cdot D_{it} + \sum_{i=1}^g \gamma_i \cdot FC_{it} + \sum_{i=1}^h \delta_i \cdot Z_{it} + \varepsilon_t \quad (1)$$

Formula (1) and the same variables will also be used to determine the effect of decentralisation, fiscal collusion, and the control variables on the size of the central government sector (PS_t^N).

b) the j -th level of subnational government model (see Grossman and West, 1994, pp. 14–15):

$$PS_t^j = \sum_{i=1}^p \eta_i^j \cdot D_{it}^j + \sum_{i=1}^s \theta_i^j \cdot FC_{it}^j + \sum_{i=1}^w \vartheta_i^j \cdot Z_{it}^j + u_t^j \quad (2)$$

where:

PS_t – the measure of the size of the government sector,

PS_t^j – the measure of the size of the j -th sector of local government,

D_{it}, D_{it}^j – the measure of decentralisation in the model,

FC_{it}, FC_{it}^j – the measure of fiscal collusion in the model,

Z_{it} – control variables,

$\beta_i, \gamma_i, \delta_i, \eta_i^j, \theta_i^j, \vartheta_i^j$ – the parameters to be estimated,

ε_t^j, u_t^j – random error terms,

b, p – the number of decentralisation measures in the model,

g, s – the number of fiscal collusion measures in the model,

h, w – the number of control variables in the model,

$j = V, C, T$ or M – denote voivodeships, counties, towns with county status, and municipalities, respectively.

The condition for the Leviathan hypothesis being accepted as true is, $\beta_i < 0$ meaning that there is a negative relationship between a given measure of decentralisation and a given measure of the size of the aggregate government sector. An additional argument in support of it will be $\gamma_i > 0$. The relationship between a given measure of decentralisation of the j -th level of subnational government and a given measure of its size will be considered positive for $\eta_i^j > 0$.

Despite long-standing research interest in decentralisation, there is still no consensus on how decentralisation and the size of the public sector should be measured. While the literature offers a variety of measures, the revenues and expenditures of the general government sector are usually preferred (for a review of measures, see, for instance, Golem, 2010, pp. 64–67). In this study, the growth of budgets following decentralisation is analysed separately from the growth of government administration (in respect of employment, spending, and the costs of its functioning). In keeping with Ehdaie (1994, pp. 7-8), Grossman and West (1994, pp. 14–15), Martinez-Vazquez and Yao (2009, pp. 23), and Makreshanska-Mladenovska and Petrevski (2019, pp. 39–40, p. 45), several measures are established to assess the sizes of the aggregate, central, and local government sectors in the context of decentralisation (see Table 1). The data used in the analysis span the period from 1999 through 2020. Their sources and the model variables are listed in Appendix 1.

Table 1.
Measures of the size of the government sector,
decentralisation, and fiscal collusion

Size of government sectors (PS)	
Measure	Formula
PS_E, PS_EN ¹ , PS_EV, PS_EC, PS_ET, PS_EM	(TET+TEL)/GDP, TET/GDP, TELV/GDP, TELC/GDP, TELT/GDP, TELM/GDP, respectively
PS_AW, PS_AWN, PS_AWV, PS_AWC, PS_AWT, PS_AWM	(EC+EL)/PW, EC/PW, ELV/PW, ELC/PW, ELT/PW, ELM/PW, respectively
PS_AP, PS_APN, PS_APV, PS_APC, PS_APT, PS_APM	(EC+EL)/P, EC/P, ELV/P, ELC/P, ELT/P, ELM/P, respectively
PS_AEV, PS_AEC, PS_AET, PS_AEM	TEAV/ GDP, TEAC/ GDP, TEAT/ GDP, TEAM/ GDP, respectively
PS_S, PS_SN, PS_SV, PS_SC, PS_ST, PS_SM	(SC+SL)/GDP, SC/GDP, SLV/ GDP, SLC/ GDP, SLT/ GDP, SLM/ GDP, respectively

¹ N stands for the national (central) government sector.

Size of government sectors (PS)	
Decentralisation (D)	
Measure	Formula
FD_RR, FD_RRV, FD_RRC, FD_RRT, FD_RRM	$OR/(TR+OR)$, $ORV/(TR+OR)$, $ORC/(TR+OR)$, $ORT/(TR+OR)$, $ORM/(TR+OR)$, respectively
FD_EE, FD_EEV, FD_EEC, FD_EET, FD_EEM	$TEL/(TET+TEL)$, $TELV/(TET+TEL)$, $TELC/(TET+TEL)$, $TELT/(TET+TEL)$, $TELM/(TET+TEL)$, respectively
FD_LT, FD_LTT, FD_LTM	$(LTT+LTM)/(TR+OR)$, $LTT/(TR+OR)$, $LTM/(TR+OR)$, respectively
FD_PT, FD_PTT, FD_PTM	$(PTT+PTM)/(TR+OR)$, $PTT/(TR+OR)$, $PTM/(TR+OR)$, respectively
FD_A, FD_AV, FD_AC, FD_AT, FD_AM	$EL/(EC+EL)$, $ELV/(EC+EL)$, $ELC/(EC+EL)$, $ELT/(EC+EL)$, $ELM/(EC+EL)$, respectively
FD_AE, FD_AEV, FD_AEC, FD_AET, FD_AEM	$TEA/(TET+TEL)$, $TEAV/(TET+TEL)$, $TEAC/(TET+TEL)$, $TEAT/(TET+TEL)$, $TEAM/(TET+TEL)$, respectively
FD_S, FD_SV, FD_SC, FD_ST, FD_SM	$SL/(TET+TEL)$, $SLV/(TET+TEL)$, $SLC/(TET+TEL)$, $SLT/(TET+TEL)$, $SLM/(TET+TEL)$, respectively
Fiscal collusion (FC)	
Measure	Formula
FC_T, FC_TV, FC_TC, FC_TT, FC_TM	$T/(TET+TEL)$, $TV/(TET+TEL)$, $TC/(TET+TEL)$, $TT/(TET+TEL)$, $TM/(TET+TEL)$, respectively
FC_GG, FC_GGV, FC_GGC, FC_GGT, FC_GGM	$GG/(TET+TEL)$, $GGV/(TET+TEL)$, $GGC/(TET+TEL)$, $GGT/(TET+TEL)$, $GGM/(TET+TEL)$, respectively
FC_SG, FC_SGV, FC_SGC, FC_SGT, FC_SGM	$SG/(TET+TEL)$, $SGV/(TET+TEL)$, $SGC/(TET+TEL)$, $SGT/(TET+TEL)$, $SGM/(TET+TEL)$, respectively

Source: created by the authors.

The majority of previous empirical studies used the GDP share of public expenditure (variables PS_E/PS_EN/PS_Ej) as the measure of the size of the government sector. Golem observed (2010, p. 57) that public expenditures are a better measure than revenues because they can be financed directly and/or indirectly, as well as from several sources. Thus, they give a better insight into public authorities' activities. In this study, the question of whether decentralisation influences employment in government administration is answered using measures of public sector size employed by Martinez-Vazquez and Yao (2009, p. 23), namely, the average number of government administration employees in relation to the total population and the working-age population (variables PS_AP/ PS_APN/PS_APj and PS_AW/ PS_AWN/PS_AWj).

The few empirical studies that analyse the relationships between decentralisation and employment in government administration (a list can be found in Martinez-Vazquez and Yao (2009, p. 34)) suggest that decentralisation contributes to a greater increase in employment at subnational levels of government than it decreases employment at the central government level.

This study also examines which sectors, central or subnational, are more influenced by decentralisation.

Administrative decentralisation is analysed below regarding employment in administration (FD_A/FD_Aj), expenditure on administration (FD_AE/FD_AEj), and gross salary expenditure in administration (FD_S/FD_Sj). As the latter is one of the biggest expenditures on government administration (ca. 60–70%)², it provides a fairly good estimate of its cost. Expenditures on public administration and administration staff salaries are also used to develop measures of the public sector size (PS_AEj and PS_S/PS_SN/PS_Sj, respectively).

The Leviathan hypothesis assumes that the decentralisation of tax revenues and expenditures is an integrated process, but only Switzerland (Muller 2003, pp. 532–533) appears to have decentralised both areas simultaneously. According to some, e.g., Rodden (2003), Stein (1999), and Ehdaie (1994), the area that undergoes decentralisation (revenues or expenditures) is significant for the size of the government sector. This study uses measures of the decentralisation of own revenues³ (FD_RR/FD_RRj) and expenditures (FD_EE/FD_EEj). Following Fiva (2006), it also uses a ‘purified’ measure of revenue decentralisation,⁴ represented by the share of local taxes of all government sector revenues, and, separately, by the share of the property tax⁵, represented by variables FD_LT/FD_LTj/FD_LTM and FD_PT/FD_PTT/FD_PTM, respectively. According to Stegarescu (2005), a government sector that allows local authorities to freely decide about their revenues and expenditures is more decentralised than one where local revenues and expenditures are governed by parliamentary statutes. The ‘purified’ measure of revenues reduces the risk of overestimating local tax autonomy. In Poland, of all levels of subnational government, only municipalities and towns with county status have been granted some (however limited) tax powers.

² Calculated based on Statistics Poland (SP) data and budget execution reports 1999–2020.

³ In Poland, local shares of national taxes (personal income tax (PIT)) and corporate income tax (CIT)) are classified as local own revenues.

⁴ In municipalities and towns with county status.

⁵ The property tax also plays an important role as a source of revenue for municipalities and towns with county status. It is not only a fiscal policy tool but also an instrument of competition among local governments.

In Poland, intergovernmental transfers account for a large proportion of subnational governments' revenues⁶. This is addressed in the model, as recommended by Ehdaie (1994), who argues that excluding it might increase the risk of obtaining biased estimates. Specific grants (FC_SC/FC_SGj) and general grants (FC_GG/FC_GGj) are examined as separate sources of revenue. Econometric modelling makes a standard use of control variables. In this study, they are Poland's GDP *per capita* in constant prices of 1999 (GDPC) and the size of Poland's population (P), which were chosen based on Marlow's work (1988). The first of them is consistent with Wagner's law, which states that economic growth stimulates demand for new public goods and is positively correlated with the size of the government sector. The use of the second variable is justified by its ability to capture the effect of economies of scale in the delivery of public goods and services.

Because public sector finances data are usually reported on an annual basis and the three-level system of government and financial decentralisation in Poland, like in other post-communist countries, has a relatively short history, the available time series (1999-2020) contained few observations. This is a major challenge to the use of the vector autoregression (VAR) models selected for this analysis, which require relatively long time series due to variable lags. However, the models also have the advantage of solving the problem of the potential endogeneity of decentralisation because they do not distinguish between exogenous and endogenous variables.

The process of selecting the appropriate form of the VAR model starts with testing variables for stationarity. In order to determine whether time series are generated by a stationary process, the Kwiatkowski – Phillips – Schmidt – Shin (KPSS) test, the augmented Dickey-Fuller test, and the Dickey-Fuller Generalised Least Squares test (ADF-GLS) were used. When the results of the ADF and KPSS tests were inconsistent, the ADF-GLS test was applied. The maximum lag length for the ADF and ADF-GLS tests and the KPSS test was determined using the following formulas:

$l_{ADF/ADF-GLS} = \text{int}\left[12 \cdot \left(\frac{NO}{100}\right)^{0.25}\right]$ (Schwert, 1989, p. 7) and $l_{KPSS} = \text{int}\left[4 \cdot \left(\frac{NO}{100}\right)^{0.25}\right]$ (Kwiatkowski et al. 1992, p. 169-171), where *NO* represents the number of observations and *int* means rounding down to the nearest integer. Hence, $l_{ADF/ADF-GLS} = 8$ and $l_{KPSS} = 2$ for a sample containing 22 observations.

The stationarity test results showed that most time series were integrated of order 1 (I(1)). Stationary variables PS_S, PS_ST, FD_EEC, and FD_AEC, and variables integrated of order > I(1): PS_APC, PS_AEM, FD_RRV, FD_REV, FD_REC, FD_AEV, FD_AEM, FD_SV, FD_SM, FC_TT, FC_TC, FC_SGT, FC_SGC, and FC_GGM were omitted from further analysis.

⁶ Between 1999 and 2020, they contributed an average of 48% of local revenue; calculated based on Statistics Poland data.

Variables I(1) were used to build vector error correction models (VEC⁷) that allow the long-run relationships between non-stationary time series, which are of primary importance for this study, to be captured (Johansen, 1995). Before the models were built according to the Johansen procedure, comprising the trace test and the maximum eigenvalue test (1991, pp. 1558–1561, 1992, pp. 387–394), variables I(1) were tested for cointegration. The Johansen tests were applied after the lag length (k) for the whole system of the equation was determined.

Given that the Johansen tests show sensitivity to the model specification, a decision had to be made whether the constant and the trend would be in a cointegration relationship. The plots of many variables pointed to the presence of linear trends, so the Johansen procedure was performed for VEC models with an unrestricted constant and with an unrestricted constant and a restricted trend (Johansen, 1995, p. 82).

The model lag length (k) should reflect the natural relationships between the variables and prevent autocorrelation between the random error terms. Because of the annual time series, was found to be appropriate, and the choice between k=1 and k=2 was made according to the Akaike information criterion (AIC) and the Schwarz-Bayesian criterion (BIC). When they pointed to different orders of autoregression, both versions were tested for cointegration. The VEC model was estimated using the same approach: when the maximum eigenvalue test and the trace test yielded different orders of cointegration (r), both versions of the VEC model were estimated.

The plots of the variables indicated that in some time series (2009 to 2010, the financial crisis, and from 2020, the coronavirus pandemic), atypical observations were present. If this could improve the statistical properties of the VEC model, they were accounted for as binary variables without including them in the long-run relationships.

RESULTS

The selected estimates of the long-run equilibrium parameters normalised against variables that represent the size of the given level of government⁸ are presented

⁷ The general VEC model formula can be found, for instance, in *Likelihood-Based Inference in Cointegrated Vector Autoregressive Models* (Johansen, 1995).

⁸ In order to identify each cointegrating vector the number of restrictions must equal as r^2 . When $r=1$, only one normalizing restriction is needed, and for $r>1$, r independent restrictions have to be imposed on each of the r long-run relationships. In this study, in the case of $r>1$, zero restrictions were first imposed on the parameters on the control variables to prevent the loss of information about the shape of the long-run relationship between the size of the government sector and decentralisation.

in Appendices 2 and 3. The estimates are statistically significant at the 5% level (the numbers in parentheses are Student's t-statistics). All characteristic roots of the models of the government sectors are contained in a unit circle. From the VEC models with an unrestricted constant and with an unrestricted constant and a restricted trend that contain the same variables, those with better statistical properties of the normality test (the Doornik-Hansen test), the autocorrelation and ARCH effect tests (the LM-type tests described by Lütkepohl (2005) in sections 4.4.4 and 16.5.1) were selected.

The results of the analysis are presented for each individual measure of the public sector size. Tables 2 through 6 summarize the estimates of the long-run equilibrium parameters (Appendices 2 and 3 concern the aggregate government sector and the municipalities sector, respectively). They also indicate whether the influence of decentralisation, fiscal collusion, time effect, and Poland's GDP and population on the size of the government sector as a whole and its levels was positive or negative (+ or -). Each table deals with one type of measure of the sector size.

Table 2.
The direction of influence of particular variables on PS_E/PS_EN/PS_Ej

	PS_E	PS_EN	PS_EV	PS_EC	PS_ET	PS_EM
FD_RR/FD_RRj				+		
FD_EE/FD_EEj	+	-	+		+	+-
FD_LT/FD_LTT, FD_LTM		-			-	-
FD_PT/FD_PTT, FD_PTM					+	-
FD_A/FD_Aj	-	-	+	-	+	
FD_AE/FD_AEj	-	+			+	
FD_S/FD_Sj	-	+		+	+	
t	+			-	-	
FC_T/FC_Tj	+-	+-	+			+-
FC_SG/FC_SGj	-		+-			+
FC_GG/FC_GGj			+	+-	+-	
GDP	+-	+	+	+	+	-
P			+			

Source: created by the authors.

Table 3.
The direction of influence of particular variables on PS_AP/PS_APN/PS_APj

	PS_AP	PS_APN	PS_APV	PS_APC	PS_APT	PS_APM
FD_RR/FD_RRj	-				-	
FD_EE/FD_EEj			+		+	
FD_LT/FD_LTT/FD_LTM					+	
FD_PT/FD_PTT/FD_PTM						
FD_A/FD_Aj		+				
FD_AE/FD_AEj	+	-			+	
FD_S/FD_Sj					+	
t						
FC_T/FC_Tj	-	+	+			
FC_SG/FC_SGj						
FC_GG/FC_GGj	-		+		+/-	
GDP	+	-	+		+/-	
P						

Source: created by the authors.

Table 4.
The direction of influence of particular variables on PS_AW/PS_AWN/PS_AWj

	PS_AW	PS_AWN	PS_AWV	PS_AWC	PS_AWT	PS_AWM
FD_RR/FD_RRj				-		
FD_EE/FD_EEj	+					
FD_LT/FD_LTT/FD_LTM						
FD_PT/FD_PTT/FD_PTM						
FD_A/FD_Aj				-	-	
FD_AE/FD_AEj						
FD_S/FD_Sj	+			+		
t						
FC_T/FC_Tj						
FC_SG/FC_SGj	-					
FC_GG/FC_GGj				-	-	
GDP				+	+	
P						

Source: created by the authors.

Table 5.
The direction of influence of particular variables on PS_AEj

	PS_AEV	PS_AEC	PS_AET	PS_AEM
FD_RR/FD_RRj		-	-	
FD_EE/FD_EEj	+		+	
FD_LT/FD_LTT/FD_LTM				
FD_PT/FD_PTT/FD_PTM				
FD_A/FD_Aj		-	-	
FD_AE/FD_AEj				
FD_S/FD_Sj				
t				
FC_T/FC_Tj				
FC_SG/FC_SGj	+			
FC_GG/FC_GGj		-	-	
GDP_C	+	-	-	
P				


Source: created by the authors.


Table 6.
The direction of influence of particular variables on PS_S/ PS_SN/PS_Sj


	PS_S	PS_SN	PS_SV	PS_SC	PS_ST	PS_SM
FD_RR/FD_RRj				-		
FD_EE/FD_EEj		-	+			
FD_LT/FD_LTT/FD_LTM						
FD_PT/FD_PTT/FD_PTM						
FD_A/FD_Aj		+	+			
FD_AE/FD_AEj		-				
FD_S/FD_Sj		-				
t						
FC_T/FC_Tj		+	+			
FC_SG/FC_SGj						
FC_GG/FC_GGj				-		
GDP		+-	+			
P						


Source: created by the authors.

Key:


 – variable $\langle \rangle$ I(1), omitted from estimation

 – no long-run equilibrium relationship

 – growth of the government sector

 – reduction of the government sector

 – unclear direction of influence

 – a measure of the sector size $\langle \rangle$ I(1), omitted from estimation

A negative relationship between decentralisation and the measures of the government sector is found for public administration decentralisation (FD_A, FD_AE, FD_S) when the size of the aggregate government sector is measured by the GDP share of total public spending (PS_E), and for revenue decentralisation (FD_RR) when the size of the sector is represented by public administration employment as a percentage of Poland's population (PS_AP). These relationships demonstrate that the Leviathan hypothesis is true for Poland. An additional argument in support of this finding is the direction of FC_T influence on PS_E, which is positive but only in the model that presents the effect of the decentralisation of gross salary expenditure on administration (FD_S). It is also notable that although FD_AE and FD_S expand the central government sector (PS_EN), the increase is obviously smaller than the decrease in the size of the aggregate local government sector because the aggregate government sector measured by PS_E ultimately shrinks.

The decentralisation of expenditures (FD_EE) is associated with an increase in the GDP share of the government sector's total expenditures and in public administration employment in relation to the working-age population (PS_AW). By contrast, the decentralisation of expenditures on government administration and administration staff salaries increases PS_AP and PS_AW, respectively. These relationships indicate that the Leviathan hypothesis should be rejected.

The decentralisation of own revenue from local taxes (FD_LTT and FD_LTM) has a limiting effect on the size of the sectors of municipalities and towns with county status measured by the GDP shares of their expenditures (PS_ET and PS_EM, respectively). Subnational governments' greater revenue autonomy (FD_LT) contributes to a relative decrease in the expenditures of the central government sector (PS_EN) while it has a positive influence on PS_APT. This is quite natural, as greater revenue autonomy boosts the demand for personnel who are responsible for tax collection and tax enforcement, etc. The decentralisation of revenue from local taxes has a reducing effect on the local government sector, which is a sum of diverse and multidirectional impacts of particular local taxes (Table 2). For instance, relatively more revenue from the property tax increases the expenditures of towns with county status in relation to GDP but decreases those of municipalities. This implies that the tax stimulates competition among municipalities but not among towns with county status.

The decentralisation of own revenues (FD_RRT) causes a relative fall in employment in the administration of towns with county status (Table 3). As noted above, local taxes have the opposite effect. It can therefore be argued that local government shares of nationally administered taxes (PIT and CIT), which together with local taxes are the main source of own revenue for local governments, influence employment in the administration of towns with county status more strongly than local taxes. In most cases where a statistically significant relationship between the decentralisation of revenues

and the appropriate measure of the size of the local government sector was empirically confirmed, decentralisation limited the sector's growth, especially at the county level. The decentralisation of expenditures was found to have the opposite effect, at least among voivodeships and towns with county status. The signs of the estimated parameters on relationships between FD_RRV and PS_SV and between FD_RRM and PS_EV do not conclusively indicate how the relationships will develop in the long term.

One of the risks of decentralisation is the overgrowth of government administration and a rise in its cost. This study has confirmed that there is a negative long-run relationship between the decentralisation of administration employment (FD_A) and relative public spending of the central government sector (PS_EN), that the decentralisation of employment in the voivodeship administration (FD_AV) relatively increases the units' total expenditure and expenditure on administration staff salaries (PS_EV and PS_SV, respectively), and that the decentralisation of employment in the administration of towns with county status (FD_AT)⁹ increases their total expenditure (PS_ET). However, it does not increase the number of local administration staff in relation to the total population of Poland or the working-age population in the long term. An inverse relationship has been found for counties and towns with county status: FD_AC decreases PS_AWC while FD_AT decreases PS_AWT. The increasing effect of FD_A on PS_APN and PS_SN suggests that the central administration does not considerably decrease following decentralisation, or that recentralisation took place.

The decentralisation of expenditure on administration staff salaries and total expenditure on government administration contributes to a relative increase in the expenditures of the central government sector (PS_EN), counties, and towns with county status (PS_EC and PS_ET). They also reduce the size of the aggregate government sector measured by the GDP share of its expenditures, which implies that they restrict the growth of expenditures of the local government sector as a whole.

The time effect was significant on the expenditures of towns, towns with county status, and the aggregate government sector. The positive relationship between this variable and the aggregate government sector was probably due to rigid expenditures accounting for a significant share of the budget expenditures or to the operation of Parkinson's law, which states that public expenditures tend to increase with revenues⁹, *ceteris paribus*. At the same time, the spending of counties and towns with county status was found to decline in relation to GDP each year.

Fiscal collusion (FC_T) was determined to increase spending (PS_EN, PS_EV), employment (PS_APN, PS_APV), and the cost of administration staff salaries (PS_SN, PS_SV) at the central government and voivodeship levels, which supports the Leviathan hypothesis for Poland. This mechanism may lead to the loosening of fiscal discipline.

⁹ Public revenues increased in the period under consideration in both real and nominal terms.

The analysis of specific grants and general grants as separate factors demonstrated that they differently influence the size of the government sector. General grants tend to reduce the size of the counties and towns with county status sectors but increase spending and administration employment at the voivodeship level (PS_EV and PS_APV). A general rule that explains the effect of specific grants is more difficult to formulate, other than that they reduce employment and expenditure across the government sector.

CONCLUSION

The study has shown that financial and administrative decentralisation in a unitary country such as Poland is a complex process that affects the entire government sector and its particular levels in many different ways. The Leviathan hypothesis was rejected or confirmed depending on which measure was used to assess decentralisation and the size of the government sector. For instance, the decentralisation of government administration reduced in the long term the government sector size measured by the GDP share of public expenditure while the decentralisation of own revenues decreased government administration employment in relation to Poland's population. These relationships indicate that the Leviathan hypothesis is true for Poland. On the other hand, however, the decentralisation of public expenditure increased in the long term the GDP share of public expenditure as well as employment in government administration in relation to the working-age population. As for the decentralisation of expenditures on government administration and administration staff salaries, it led to the expansion of employment in government administration in relation to both the total population and the working-age population. These relationships support the rejection of the Leviathan hypothesis.

Due to the methodological problems and the limited availability and comparability of the data, the results of the study are as inconclusive as the results of earlier investigations. In general, however, they confirm that the Leviathan hypothesis holds true for Poland.

Because of the relatively short time series, which significantly limited and complicated estimations, a new study will be carried out to estimate relationship (2) again, with panel data on each level of government. The use of a time-series cross-sectional analysis will certainly help clarify ambiguities about how decentralisation influences municipalities, and enable comparisons between the results obtained with aggregated and disaggregated data. The panel data and a greater number of observations will allow the individual characteristics of local government units to be accounted for in the model. This new study will also use more recent statistical data and will examine the impact of the Covid-19 pandemic, which has noticeably contributed to increases in public expenditure and expanded the role and functions of the state.

REFERENCES

- Adam, A., Delis, M.D., Kammas, P. (2008). *Fiscal Decentralization and Public Sector Efficiency: Evidence from OECD Countries*, CESIFO Working Paper No. 2364.
- Ahmad, E., Brosio, G. (ed.), (2015) *Handbook of Multilevel Finance*, Edward Elgar Publishing, UK-USA.
- Allers, M.A., de Greef J.A. (2018). *Intermunicipal cooperation, public spending and service levels*, Local Government Studies, 44(1).
- Arzaghi, M., Henderson, J.V. (2005). *Why countries are fiscally decentralizing*, Journal of Public Economics, 89.
- Ashworth J., Galli, E., Padovano, F. (2013). *Decentralization as a constraint to leviathan: a panel cointegration analysis*, Public Choice, 156.
- Blume, L., Voigt, S. (2011a). *Federalism and decentralization – a critical survey of frequently used indicators*, Constitutional Political Economy, 22.
- Blume, L., Voigt, S. (2011b). *The economic effects of federalism and decentralization: a cross-country assessment*, Public Choice, 151.
- Brühlhart, M., Jammetti, M. (2007). *Does Tax Competition Tame the Leviathan?*, CEPR Discussion Papers, 6512.
- Bos, F. (2010). *Fiscal decentralisation in the Netherlands; history, current practice and economic theory*, CPB Netherlands Bureau for Economic Policy Analysis.
- Bos, F. (2012). *Four centuries of fiscal decentralisation in the Netherlands in view of different economic theoretic perspectives*, CPB Netherlands Bureau for Economic Policy Analysis.
- Brennan, G., Buchanan, J.M. (1980). *The power to tax*, Cambridge: Cambridge University Press.
- Buchanan, J.M. (1975). *The Limits of Liberty: Between Anarchy and Leviathan*, Chicago: University of Chicago Press, vol. 7.
- Cincera, M., Estache, A., Wolf, A. (2012). *Would Less Fiscal Decentralization Reduce Public Sector Size across Sectors in Europe?*, ECARES, Université Libre de Bruxelles.
- Crowley, G.R., Sobel, R.S. (2011). *Does fiscal decentralization constrain Leviathan? New evidence from local property tax competition*, Public Choice, 149.
- von Daniels, L. (2016). *Fiscal Decentralization and Budget Control*, Edward Elgar Publishing.
- Devarajan, S., Khemani, S., Shah, S. (2009). *The politics of partial decentralization*, [in:] E. Ahmad and G. Brosio, *Does Decentralization Enhance Service Delivery and Poverty Reduction?*, Edward Elgar Publishing, UK-USA.
- Ehdaie, J. (1994). *Fiscal Decentralisation and the Size of Government*, Policy Research Working Paper, 1387, The World Bank: Washington D.C.

- Enikolopov, R., Zhuravskaya, E. (2007). *Decentralization and political institutions*, Journal of Public Economics, 91.
- Eskeland, G., Litvack, J., Rodden, J. (2003). *Fiscal decentralization and the challenge of hard budget constraints*, Cambridge: MIT Press.
- Feld, L.P., Kirchgässner, G., Schaltegger, Ch.A. (2003). *Decentralized Taxation and the Size of Government: Evidence from Swiss State and Local Governments*, CESifo Working Paper, No. 1087, Center for Economic Studies and Ifo Institute (CESifo), Munich.
- Fiva, J.H. (2006). *New evidence on fiscal decentralization and the size of government*, FinanzArchiv: PublicFinance Analysis, 62.
- Gennes, J. (2014). *Has Belgian fiscal decentralisation reduced the size of government and the budget deficit?*, VIVES discussion papers 41, KU Leuven.
- Golem S. (2010). *Fiscal decentralisation and the size of government: a review of the empirical literature*, Financial Theory and Practice, 34(1).
- Grossman, P.J. (1989). *Fiscal decentralization and government size: an extension*, Public Choice, 62.
- Grossman, P.J., West, E.G. (1994). *Federalism and the Growth of Government Revisited*, Public Choice, 79.
- Guziejewska, B. (2016). *Fiscal Illusions in Local Self-Government Finance. Complementarity of Qualitative and Quantitative Methods*, Journal of US-China Public Administration, vol. 13, no. 7 (serial number 129), David Publishing Company, New York.
- Guziejewska, B. (2018). *Normative versus positive approach to fiscal decentralisation and the measures of decentralisation. An analysis based on the example of selected countries of Central and Eastern Europe*, Comparative Economic Studies. Central and Eastern Europe, University of Lodz, vol. 21(1).
- Jin, J., Zou, H. (2002). *How does fiscal decentralization affect aggregate, national and subnational government size*, Journal of Urban Economics, 52.
- Johansen, S. (1991). *Estimation and Hypothesis Testing of Cointegration Vectors in Gaussian Vector Autoregressive Models*, Econometrica, vol. 59.
- Johansen, S. (1992). *Determination of Cointegration Rank in the Presence of a Linear Trend*, Oxford Bulletin of Economics and Statistics, vol. 54.
- Johansen, S. (1995). *Likelihood-Based Inference in Cointegrated Vector Autoregressive Models*, Oxford: Oxford University Press.
- Lütkepohl, H. (2005). *New Introduction to Multiple Time Series Analysis*, Berlin: Springer.
- Makreshanska-Mladenovska, S., Petrevski, G. (2019). *Fiscal Decentralisation and Government Size: Evidence from a Panel of European Countries*, Hacienda Pública Española / Review of Public Economics, IEF, vol. 229(2).

- Malkowska, A, Gluszek, M., Telega, A., Marona, B. (2018). *Spatial interdependence in property taxation: the case of Polish municipalities*, Equilibrium. Quarterly Journal of Economics and Economic Policy, 13(2).
- Marlow, M.L. (1988). *Fiscal decentralization and government size*, Public Choice, 56.
- Martinez-Vazquez, J., Yao, M. (2009). *Fiscal Decentralization and Public Sector Employment: A Cross-Country Analysis*, Public Finance Review, 37(5).
- Muller, D.C. (2003). *Public Choice III*, New York: Cambridge University Press.
- Oates, W.E. (1972). *Fiscal federalism*, New York: Harcourt.
- Oates, W.E. (1985). *Searching for Leviathan: An empirical study*, American Economic Review vol. 75, no. 4.
- Oates, W.E. (2005). *Toward a second-generation theory of fiscal federalism*, International Tax and Public Finance, 12.
- OECD (1999). *Taxing powers of state and local governments*, OECD Tax Policy Studies, No. 1, Paris.
- OECD (2002). *Fiscal design surveys across levels of government*, OECD Tax Policy Studies No. 7, Paris.
- OECD (2011). *Institutional and Financial Relations across Levels of Government*, OECD Fiscal Federalism Studies, Korea Institute of Public Finance.
- Parkinson, C.N. (1985). *In Parkinson's Law: The Pursuit of Progress*, John Murray, London.
- Patrzalek, L. (2010). *Finanse Samorządu Terytorialnego*, Wydawnictwo UE we Wrocławiu, Wrocław.
- Persson, T., Tabellini, G. (1994). *Does centralization increase the size of government?*, European Economic Review, 38.
- Persson, T., Tabellini, G. (2002). *Do constitutions cause large governments? Quasi-experimental evidence*, European Economic Review 46.
- Prud'homme R. (1985). *The Dangers of Decentralization*, The World Bank Research Observer, vol. 10, no. 2.
- Rodden, J. (2003). *Reviving Leviathan: fiscal federalism and the growth of government*, International Organization, 57.
- Sagbas, I., Sen. H., Kar, M. (2005). *Fiscal Decentralisation. The Size of Public Sector And Economic Growth In Turkey*, Environment and Planning C: Government and Policy, vol. 23.
- Salmon, P. (1987). *Decentralization as an incentive scheme*, Oxford Review of Economic Policy, 3.
- Schwert, G.W. (1989). *Test for Unit Roots: A Monte Carlo Investigation*, Journal of Business & Economic Statistics, vol. 7, no. 2.
- Sobel, R.S., Dutta, N., Roy, S. (2013). *Does fiscal decentralization result in a better business climate?*, Applied Economics Letters, 20.

- Stein, E. (1999). *Fiscal decentralization and government size in Latin America*, Journal of Applied Economics, 2.
- Stegarescu, D. (2005). *Public Sector Decentralisation: Measurement Concepts and Recent International Trends*, Fiscal Studies, 26(3).
- Strumpf, K.S. (2002). *Does government decentralization increase policy innovation?*, Journal of Public Economic Theory, 4.
- Swianiewicz, P. (2014). *An Empirical Typology of Local Government Systems in Eastern Europe*, Local Government Studies, vol. 40, no. 2.
- Swianiewicz, P., Łukomska, J. (2016). *Local Tax Competition in Poland?*, Miscellanea Geographica: De Gruyter Open.

Appendix 1. Variables and data sources

Symbol	Description	Source	Additional info
TR	total revenues of the state budget	Report on state budget execution (annual), Ministry of Finance; annual macroeconomic indicators – Statistics Poland (SP); The analysis of state budget execution and the monetary policy guidelines in 1999 – Supreme Audit Office	https://stat.gov.pl/en/poland-macroeconomic-indicators ; https://www.nik.gov.pl/plik/id,1541.pdf – 1999 data sourced from the Supreme Audit Office; https://www.gov.pl/web/finance/revenue-expenditure-execution
TE	total expenditures of the state budget		
TET	expenditures of the state budget excluding general grants and specific grants for local governments		
T, TV, TC, TT, TM	transfers from the state budget (general grants and specific grants for local governments): algu ¹⁰		

¹⁰ „Algu” denotes all local governments, voivodeships, counties, towns with county status, and municipalities.

Symbol	Description	Source	Additional info	
SG, SGV, SGC, SGT, SGM	specific grants for local government units: algu	Local Data Bank, SP	https://bdl.stat.gov.pl/BDL/dane/podgrup/temat ->Public finance ----> Revenues (of)	
GG, GGV, GGC, GGT, GGM	general grants for local government units: algu			
OR, ORV, ORC, ORT, ORM	local governments' own revenues (excluding transfers from the state budget): algu			
LT, LTT, LTM	local governments' own revenues from local taxes: towns with county status and municipalities together, towns with county status, municipalities, respectively ¹¹			
PT, PTT, PTM	local governments' own revenues from the property tax: towns with county status and municipalities together, towns with county status, municipalities, respectively			
TEL, TELV, TELC, TELT, TELM	budgetary expenditures of local government: algu			https://bdl.stat.gov.pl/BDL/dane/podgrup/temat ---->Public finance ----> Expenditures (of)
EA, EAV, EAC, EAT, EAM	public administration expenditures: algu			
EC, EL, ELV, ELC, ELT, ELM	average employment in administration by level of government: central, algu	Concise Statistical Yearbook of Poland, SP	https://stat.gov.pl/en/topics/statistical-yearbooks/statistical-yearbooks/concise-statistical-yearbook-of-poland-2021,1,22.html	
SC, SL, SLV, SLC, SLT, SLM	gross salary expenditures in administration by level of government: central, algu			
GDP	gross domestic product, market prices, PLN	„GDP and the main components”, Eurostat database	http://appsso.eurostat.ec.europa.eu/nui/show.do?dataset=nama_10_gdp&lang=en ; GDP in current prices adjusted using a price deflator, 1999=100	
GDPc	gross domestic product <i>per capita</i> , PLN, constant prices of 1999			

¹¹ The only local government units with tax powers in Poland are municipalities and towns with county status.

Symbol	Description	Source	Additional info
P	Poland's population (annual average)	Demographic Yearbook of Poland, SP	https://stat.gov.pl/en/topics/statistical-yearbooks/statistical-yearbooks/demographic-yearbook-of-poland-2021,3,15.html
PW	working-age population in Poland; women 15-59 years, men 15-64 years (annual averages)		

Source: created by the authors.

Appendix 2.

Estimates of the long-run equilibrium parameters for the aggregate government sector

Lag order and Johansen's test results							
k	2	2	2	2	2	2	2
r	2	1	3	1	1	2	2
Long-run parameter estimates							
Model No	1	2	3	4 ¹²	5	6	7
	PS_E	PS_E	PS_E	PS_E	PS_AP	PS_AP	PS_AW
FD_RR					-0.03 (8.85)		
FD_EE	0.77 (3.78)						0.05 (5.37)
FD_LT							
FD_A	-1.81 (5.79)						
FD_AE			-8.17 (10.34)	-5.06 (5.95)		0.08 (2.33)	
FD_S		-12.95 (7.96)					0.5 (3.99)
FC_T	-0.42 (3.4)	0.35 (3.4)	0 (0)		-0.04 (17.19)		

¹² Model No. 4 used zero-one variables for the years 2009–2010.

Lag order and Johansen's test results							
FC_SG				-0.35 (4.46)			-0.07 (8.38)
FC_GG						-0.04 (12.91)	
GDPG	0 (0)	-2.6×10^{-6} (2.14)	0 (0)	1.3×10^{-7} (1.98)	1.2×10^{-7} (20.17)		0 (0)
P						0 (0)	
t		0.01 (3.26)					
Tests (<i>p-values</i>)							
L-B	0.66	0.88	0.85	0.94	0.42	0.24	0.29
ARCH	0.28	0.09	0.21	0.59	0.42	0.87	0.22
DH	0.19	0.16	0.24	0.31	0.14	0.16	0.60

Source: created by the authors in Gretl.

Appendix 3.

Estimates of the long-run equilibrium parameters for municipalities

Lag order and Johansen's test results				
k	2	2	2	2
r	2	2	2	1
Long-run parameter estimates				
Model No	1	2	3	4
	PS_EM	PS_EM	PS_EM	PS_EM
FD_RRM				
FD_REM				
FD_EEM	1.2 (5.74)		-0.33 (5.13)	-0.28 (3.51)
FD_LTM		-0.32 (2.19)		

Lag order and Johansen's test results				
FD_PTM			-1.45 (7.34)	
FD_AM				
FC_TM	-2 (4.84)	0.42 (3.91)	1.05 (9.29)	
FC_SGM				1.26 (7.06)
GDPC	0 (0)	0 (0)	0 (0)	-5.3×10^{-7} (3.9)
Tests (<i>p-values</i>)				
L-B	0.35	0.10	0.18	0.99
ARCH	0.85	0.57	0.39	0.87
D-H	0.24	0.24	0.19	0.09

Source: created by the authors in Gretl.

FINANCIAL AND ADMINISTRATIVE DECENTRALISATION AND THE LEVIATHAN HYPOTHESIS FOR POLAND: MULTIVARIANT COINTEGRATION ANALYSIS

Abstract

The study uses empirical data from 1999 to 2020 to examine empirically the Leviathan hypothesis for Poland, a unitary country with /a/ decentralised financial system. The research hypothesis being tested is that the degree of financial decentralisation and the size of the government sector are negatively related to each other. Factors that stimulate or constrain the growth of the government sector and public expenditures are also identified. The basis of the macroeconomic modelling is a multivariate cointegration analysis. The Leviathan hypothesis being rejected or confirmed is found to depend on the type of measure of decentralisation and public sector. The size of the government sector measured by the GDP share of public expenditures decreases in

the long term following the administrative decentralisation. In contrast, the decentralisation of own revenues reduces the ratio of public administration employees to Poland's total population. These relationships support the validity of the Leviathan hypothesis. However, in the long term, the decentralisation of public expenditure increases the GDP share of total public expenditure and public administration employment in relation to the working-age population in the country. Meanwhile, in the long-term, the decentralisation of expenditures on administration and administration staff salaries increases government administration employment in relation to the total population and the working-age population. These cases provide grounds to reject the Leviathan hypothesis.

Keywords: financial decentralisation, administrative decentralisation, subnational government, Leviathan hypothesis

DECENTRALIZACJA FINANSOWA I ADMINISTRACYJNA ORAZ HIPOTEZA LEWIATANA DLA POLSKI: WIELOCZYNNIKOWA ANALIZA KOINTEGRACJI

Streszczenie

W badaniu wykorzystano dane empiryczne z lat 1999–2020, aby empirycznie zbadać hipotezę Lewiatana dla Polski, kraju unitarnego o zdecentralizowanym systemie finansowym. Testowana hipoteza badawcza zakłada, że stopień decentralizacji finansowej i wielkość sektora rządowego są ze sobą negatywnie powiązane. Zidentyfikowano również czynniki, które stymulują lub ograniczają wzrost sektora rządowego i wydatków publicznych. Podstawą modelowania makroekonometrycznego jest wielowymiarowa analiza kointegracji. Odrzucenie lub potwierdzenie hipotezy Lewiatana zależy od rodzaju miary decentralizacji i sektora publicznego. Wielkość sektora rządowego mierzona udziałem PKB w wydatkach publicznych maleje w długim okresie po decentralizacji administracyjnej. Natomiast decentralizacja dochodów własnych zmniejsza stosunek pracowników administracji publicznej do całkowitej liczby ludności Polski. Te zależności potwierdzają słuszność hipotezy Lewiatana. Jednak w długim okresie decentralizacja wydatków publicznych zwiększa udział PKB w całkowitych wydatkach publicznych i zatrudnieniu w administracji publicznej w odniesieniu do populacji w wieku produkcyjnym w kraju. Tymczasem w długim okresie decentralizacja wydatków na administrację i wynagrodzenia pracowników administracji zwiększa zatrudnienie w administracji

rządowej w odniesieniu do całkowitej liczby ludności i populacji w wieku produkcyjnym. Przypadki te stanowią podstawę do odrzucenia hipotezy Lewiatana.

Słowa kluczowe: decentralizacja finansowa, decentralizacja administracyjna, rząd subnarodowy, hipoteza Lewiatana

Cytuj jako:

Guziejewska B., Walerysiak-Grzechowska K., *Decentralizacja finansowa i administracyjna oraz hipoteza Lewiatana dla Polski: wieloczynnikowa analiza kointegracji*, „Myśl Ekonomiczna i Polityczna” 2024, nr 2(81), s. 7-34 DOI: 10.26399/meip.2(81).2024.07/b.guziejewska/k.walerysiak-grzechowska

Cite as:

Guziejewska B., Walerysiak-Grzechowska K. (2024). 'Financial and Administrative Decentralisation and the Leviathan Hypothesis for Poland: Multivariate Cointegration Analysis'. *Myśl Ekonomiczna i Polityczna* 2(81), 7-34 DOI: 10.26399/meip.2(81).2024.07/b.guziejewska/k.walerysiak-grzechowska

Katarzyna J. Chojnacka*

THE CLIMATE-NEUTRAL ECONOMY AND THE AIR POLLUTION IN POLAND AFTER 2000: A DESCRIPTIVE AND MODEL APPROACH BASED ON THE ENERGY MARKET AND THE INDUSTRY SECTOR

DOI: 10.26399/meip.2(81).2024.08/k.j.chojnacka

INTRODUCTION

The article is the second one from larger Author's series of articles, in which – broadly understood in the context of operationalization with moderation – the circular economy was described (as the area in connection with the optimization of choices). The first own text in this series was published in the second part of 2023 and had a diagnostic nature. It presented the circular economy, as a new global economic model, in which economically and ecologically effective solutions were sought¹. From the definitional point of view, the circular economy can be treated as a renewable and self-regenerating system. The task of it is to reduce and/or eliminate the amount of useless wastes and negative externalities in the economy (moreover, to effectively re-engage resources), thus contributing to the creation of new, social, economic and natural capital. On the basis of a preliminary, non-model-based analysis of the available indicators and their interpretation, the author has identified several detailed research areas (one of them is analyzed in this text).

Assuming that the changes are not possible without an increase in consumer environmental awareness, issues such as recycling, recovery or reduction of food waste

* Jan Kochanowski University in Kielce, Poland, e-mail: katarzyna.chojnacka@ujk.edu.pl, ORCID: 0000-0002-8135-0867.

¹ J. Kulczycka (ed.), *Gospodarka o obiegu zamkniętym w polityce i badaniach naukowych*, Kraków: Wydawnictwo IGSMiE PAN, 2019, p. 17.

will be the next pieces of the puzzle. The author plans to describe them in the next article, which will be published before the end of the current year. On the other hand, as the author said *unlimited access to information and knowledge should intensify technological changes and support the development of the green economy*. Let us assume that information about air pollutions in Poland in 21st century is the most important to achieving climate neutrality in our country. Due to the fact that significant changes cannot be made in the short term, the author will take a closer look at the data on emissions of selected air pollutants since 2000².

THE THEORETICAL RANGE REFERRED BY THE MODEL

According to *The Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions Securing Our Future Europe's 2040 Climate Target and Path to Climate Neutrality by 2050 Building a Sustainable, Just and Prosperous Society*, climate changes are intensifying and their real costs are increasing. It is worth answering, what is the vision for Europe (and thus also for Poland), for the end of the next decade? As we expected, Europe is intended to remain a major destination for investment opportunities (which bring stable, non-obsolete high-quality jobs), ensuring a strong industrial ecosystem. Moreover – by becoming a continent that provides clean, low-carbon and affordable energy, sustainable food and raw materials – Europe aims to be heat resistant to future crises. The implementation of these provisions is intended to strengthen in particular the EU's energy independence from fossil fuels and sustainable development, as this based on fossil fuels and waste of resources is not sustainable³.

According to preliminary data, total net greenhouse gas emissions in 2022 were 32.5% lower than in 1990. The deployment of renewable and low-carbon technologies is at a record level, according to *the Document 52019DC0640*. In 2023, 17 GW of new wind power and 56 GW of solar (direct current – DC) were installed in the EU. Approximately 3 million heat pump units were sold in 2022⁴.

² K.J. Chojnacka, *Circular Economy Resources – Operationalization of restraints and optimization of choices*, „Humanities & Social Sciences Reviews” 2023, 11(6), p. 15, <https://doi.org/10.18510/hssr.2023.1162> (accessed on: 20.02.2024).

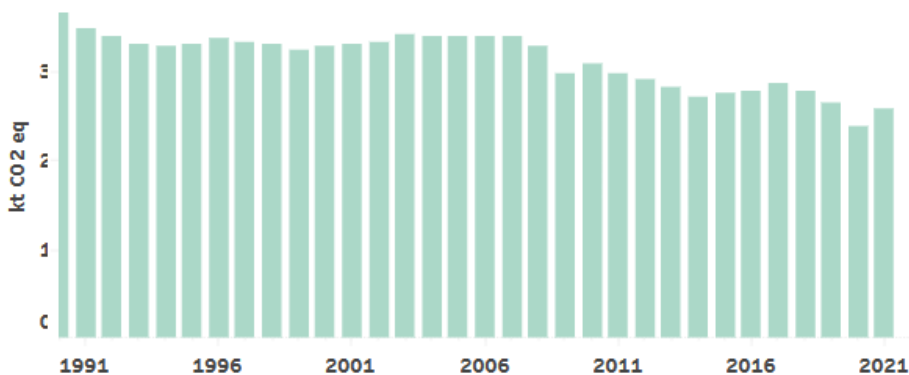
³ Komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady Europejskiej, Rady, Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów Europejski Zielony Ład. Document 52019DC0640, <https://eur-lex.europa.eu/legalcontent/PL/TXT/?uri=CELEX:52019DC0640> (accessed on: 10.02.2024)

⁴ *Air Quality e-Reporting*, <https://www.eea.europa.eu/en/datahub/datahubitem-view/3b390c9c-f321-490a-b25a-ae93b2ed80c1> (accessed on: 10.02.2024)

Therefore, as the European Scientific Advisory Committee on Climate Change states and after using detailed impact assessment, this Communication sets out a recommended target for a net reduction of 90% greenhouse gas emissions compared to 1990 levels (“the 2040 target”)⁵. The implementation of the legislative framework to achieve the 2030 climate and energy targets is a prerequisite for the EU to achieve the 2040 target and achieve climate neutrality in 2050 (with realize the full potential of the transition). The analysis of the condition of air pollution in Poland, presented in a model, with a selection of potential causes (for data from the beginning of the 21st century), will highlight the main factors that are not conducive to the decarbonization of industry (like the European Green Deal referred), as well as to indicate potential barriers on the way to climate neutrality.

The Participants of COP28 (the 28th annual United Nations (UN) climate meeting, where governments discuss how to limit and prepare for future climate change) agreed that limiting global warming to 1.5°C requires deep, rapid and sustained reductions in global greenhouse gas emissions of 43% by 2030 and 60% by 2035, compared to 2019 levels, and achieving net-zero CO₂ emissions globally by 2050⁶.

Figure 1.
CO₂ Emissions in EU-27



Source: EEA greenhouse gases — data viewer, <https://www.eea.europa.eu/data-and-maps/data/data-viewers/greenhouse-gases-viewer> (accessed on: 15.02.2024).

Using this information, the author analyzed the data on CO₂ emissions for Poland over 20 years. At the same time, she remembered that CO₂ emissions states how about 2/3 of all greenhouse gas emissions. Sometimes, the detailed data for particular periods

⁵ Komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego..., *op. cit.*

⁶ *Ibidem.*

were less optimistic. For example, the share of CO₂ emissions was equal 77% of all greenhouse gases in 2006, across the EU (growing slightly year on year). In Poland, more than half of CO₂ emissions in 2019 and 2020 were related to the energy sector (37.01% and 38.25% respectively in the given years) and the industry sector (14.38% and 14.09%, respectively). Poland is a country where most electrical and heat energy is produced from fossil fuels, hard coal and brown coal. Therefore, from the point of view of the objective mentioned, it makes sense for economies to focus on eliminating these CO₂ emissions in the next years. However, it cannot be overlooked that the remaining 1/3 of gas emissions is also a significant problem in Europe and for Poland (Figure 1). Therefore, there are indirect research questions: Is the rate of reduction of CO₂ emissions sufficient in Poland, in the current decade? What about other gaseous and particulate pollutants? What is their impact on air quality?

According to the EU's assumptions, in 2040 the level of fossil fuels for energy production should be reduced how about 80% (compared to 2021). In the context of the widely discussed decarbonization, coal should be reduced, while oil in transport (road, sea and air) is to account for approximately 60% of the remaining fossil fuel energy consumption⁷.

The share of other sectors in greenhouse gas emissions in Poland should be considered as well, taking into account: industry, buildings and the power system. Using the international commitment to move away from fossil fuels, the policy would ensure that any remaining burning of fossil fuels is combined with carbon capture (utilization) and storage as soon as possible. The CO₂ pollution is not the only problem. Other types of pollutants should be found a place in the article. Moreover, discussion about CO₂ emissions based only on the industry changes, may not be enough to show the problem as a whole. However, it is necessary due to the economic situation. The question is, which is more responsible for CO₂ emissions: industry or households? Further modelling will focus on industrial data to fill the information gap. There are many more studies on the energy sector or households, than those based on the industry.

ECONOMETRIC FORECASTING – MODEL ASSUMPTIONS WITH STATISTICAL DATA FOR POLAND

The forecasting is one of the most important scientific methods of learning about reality and controlling it, preceded by the construction and use of descriptive econometric models. The final result of the forecasting process is to provide the most objective and

⁷ Komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego..., *op. cit.*

scientifically grounded information about selected phenomena and to create the basis for intended actions aimed at illustrating the development of these phenomena⁸.

Forecasting methods can be divided into two basic groups: quantitative and qualitative methods. Econometric analyses have particular practical importance. Their primary tool is, as mentioned, the descriptive econometric model. It is an equation (or system of equations) that approximates the key quantitative relationships between the phenomena or values studied. A single phenomenon is usually influenced by many different factors (i.e. economic, social, demographic, environmental, technological, etc.). The strength of these factors, in modelling is usually varied. Some factors affect them significantly, others slightly, and some only randomly. An econometric model is thus a formalized description of the phenomenon under study, which takes into account only the essential elements and omits the less important ones⁹.

The main tool of econometric analysis, which will be used by the author in further analysis, is therefore a model in the form of five equations, which approximate the quantitative relationships within the phenomenon (in this case, specifically, the increasing air pollution with gases and dust). Since, as mentioned, the strength of the influence of different variables is different, only the most important elements of economic reality, observed in the long term, will be visible in the model.

The economic phenomena of the descriptive econometric model are therefore divided into the economic phenomenon that is explained by the model, the so-called explained variable (y) and those affecting the explanatory variable, i.e. the so-called predictor variables ($x_1, x_2 \dots x_k$). However, we must emphasize that the set of explanatory variables does not specify in detail how the explanatory variable is shaped. The recorded values of the explanatory variable do not accurately reflect its values determined from the model equation but fluctuate around them (trend analysis). The study of the relationship between these economic phenomena by means of an econometric model is a multi-stage process. This is what will be used in this paper.

The descriptive econometric model that represents the dependence of variable y on variables x_1, x_2, \dots, x_k can be expressed in the general form¹⁰:

$$y = f(x_1, x_2, \dots, x_k, \varepsilon) \quad (1)$$

where: y – explained variable, x_k – k -th predictor variable, ε – random deviation.

⁸ E. Nowak, *Zarys metod ekonometrii*, Warszawa: Wydawnictwo Naukowe PWN, 2002, pp. 7-8.

⁹ N.R. Farnum, W. Stanton, *Quantitative Forecasting Methods*. Boston: PWS-Kent Publishing Company, 1989, p. 31.

¹⁰ Z. Czerwiński, *Matematyka na usługach ekonomii*. Warszawa: Wydawnictwo Naukowe PWN, 1969, pp. 322-323.

Symbol f above means the analytic notation of predictor variable function, which is determined when constructing the model. The inclusion of random deviations ϵ in the econometric model is related to its stochastic nature¹¹.

If relationship (1) is linear, it takes the following form:

$$y = a_0 + a_1 \cdot x_1 + a_2 \cdot x_2 + \dots + a_k \cdot x_k + \epsilon \quad (2)$$

where: $a_0, a_1, a_2, \dots, a_k$ – structural parameters of the model.

The study involved econometric linear models and thus the author demonstrates the methods for constructing them further in the paper. The easiest way to determine individual parameters of a linear model is to apply the classic method of least squares. Using matrix notation¹²:

- matrix (vector) of observations of the explained variable:

$$y = \begin{bmatrix} y_1 \\ y_2 \\ \vdots \\ y_n \end{bmatrix} \quad (3)$$

- matrix of observations of predictor variables:

$$X = \begin{bmatrix} 1 & x_{11} & x_{12} & \dots & x_{1k} \\ 1 & x_{21} & x_{22} & \dots & x_{2k} \\ \vdots & \vdots & \vdots & \ddots & \vdots \\ 1 & x_{n1} & x_{n2} & \dots & x_{nk} \end{bmatrix} \quad (4)$$

- matrix (vector) of estimates of structural parameters:

$$a = \begin{bmatrix} a_0 \\ a_1 \\ \vdots \\ a_k \end{bmatrix} \quad (5)$$

¹¹ E. Nowak, *op. cit.*, p. 7.

¹² Z. Czerwiński, *op. cit.*, pp. 362-363.

- matrix (vector) of model reminders:

$$e = \begin{bmatrix} e_1 \\ e_2 \\ \vdots \\ e_n \end{bmatrix} \quad (6)$$

then the least squares criterion is:

$$S = e^T \cdot e \rightarrow \min \quad (7)$$

where:

$$e = y - X \cdot a \quad (8)$$

The dependence with which the vector a of estimates of structural parameters can be determined is¹³:

$$a = (X^T \cdot X)^{-1} \cdot X^T \cdot y \quad (9)$$

Random deviation variance is estimated with the following formula [10]:

$$S_e^2 = \frac{e^T \cdot e}{n - k - 1} \quad (10)$$

and the matrix of variance and covariance of estimates of structural parameters with formula:

$$D^2(a) = S_e^2 \cdot (X^T \cdot X)^{-1} \quad (11)$$

In matrix above, elements on the main diagonal are variances $V(a_i)$ ($i = 0, 1, 2, \dots, k$) of estimates of structural parameters. Values:

$$S(a_i) = \sqrt{V(a_i)} \quad (12)$$

are standard errors of estimates of structural parameters¹⁴.

With model parameters estimated, it has to be verified whether it describes the investigated phenomena well (knowing that it is not easy to construct a correct function, i.e. a *quantitative regularity* for which the independent variables is unambiguously assigned the value of the dependent variable)¹⁵. The verification involves testing three properties:

¹³ E. Nowak, *op. cit.*, p. 38.

¹⁴ *Ibidem*, p. 46.

¹⁵ Z. Czerwiński, *op. cit.*, pp. 330-334.

- the degree to which the model conforms to empirical data,
- the quality of estimates of structural parameters,
- the distribution of random deviations.

In order to consider the estimators effective, linear regression model assumptions (so-called Gauss – Markov assumptions) must be met:

1. The regression function is linear and constant (its parameters do not change within the set of observations), i.e. the relationship between variables is stable,
2. Predictor variables are non-random; their values are defined real numbers,
3. Observation matrix X , $n(k+1)$ is of full rank: $rz(X)=k+1 < n$, i.e.:
 - predictor variables are not collinear, i.e. there is no exact linear dependence between them

and

- the number of observations exceeds the number of estimated model parameters,
4. The random component has normal distribution, mean value of 0, and constant standard deviation, and
 - the random component is not autocorrelated,
 - the random component is not correlated with predictor variables,
 5. The information in the sample is the only information used to estimate model parameters.

If the econometric model is verified to be correct, it may be used in research related to forecasting and drawing conclusions on the behavior of the investigated value. There are three basic types of forecasts¹⁶:

- the point forecast,
- the interval forecast of explained variable values,
- the interval forecast of explained variable expected values.

ECONOMETRIC MODELLING FOR ENVIRONMENTAL POLLUTION IN POLAND – OWN RESULTS

Based on comprehensive statistical research and having analyzed in-depth the factors influencing the condition of natural environment in Poland, especially in air area, the author selected over hundred and fifty variables that may potentially affect on it.

¹⁶ *Ibidem*, pp. 419-424.

They mainly included the determinants that may have an impact on environmental pollution in the country taking as a whole. In the next step, the Author rejected those for which a connection with air pollution was invisible (taking into account the nuisance aspect). Finally, she determined that the further analysis would be based on emissions from individual types of pollutants and selected them, only for the industrial sector.

The data used in the model analysis were obtained by the author from statistical yearbooks published by the Central Statistical Office, including primarily the Statistical Yearbooks of the Industry for Individual Years and the Statistics of the Polish Power Industry, published by ARE S.A. on an annual basis. The term “industrial”, used there includes: sewage, air pollutant emissions and waste, as pollutants reported by entities meeting certain criteria of environmental nuisance (in sections 3, 6 and 7), which according to the Polish Classification of Activities (PKD 2007) have been included in several sections, i.e.: “Mining and quarrying”, “Industrial processing”, “Generation and supply of electricity, gas, steam, hot water and air for air conditioning systems” and “Water supply; sewage and waste management”.

In this article, gas emissions data relate to several main types of pollutants, treated as explanatory variables [Table 1]. They were supplemented with data about total dust emissions and nitrogen dioxide emissions. Total particulate pollution includes dust from the combustion of fuels, cement-lime and refractory materials, silicon, artificial fertilizers, carbon-graphite, soot and other types of particulate pollution. The emission data in question were determined by means of measurements or on the basis of calculations from the raw material and fuel balance based on pollutant emission factors for characteristic technological processes, which appear in this form in national statistics.

After careful investigation, the following variables were selected as the predictor ones in the models: x_1 – expenditures on fixed assets for the protection of ambient air and climate in general [thousand PLN], x_2 – expenditures on fixed assets for environmental protection in industry: total air and climate protection [thousand PLN], x_3 – expenditures on fixed assets for environmental protection in industry: air and climate protection, including new techniques and technologies for fuel combustion [thousand PLN], x_4 – domestic consumption of hard coal [thousand tonnes], x_5 – domestic consumption of lignite [thousand tonnes], x_6 – domestic consumption of crude oil [thousand tonnes], x_7 – domestic consumption of high-methane natural gas [hm³], x_8 – domestic consumption of nitrified natural gas [hm³], x_9 – domestic consumption of motor gasoline, including aviation gasoline [thousand tonnes], x_{10} – domestic consumption of diesel fuels [thousand tonnes], x_{11} – domestic consumption of electricity in industry [GWh], x_{12} – domestic consumption of plastics in primary forms (Ethylene polymers in 2000, 2005 and 2010 – polyethylene, polyvinyl chloride with copolymers not mixed with other substances in 2000 including polyvinyl chloride mixed with other substances, polypropylene with copolymers, styrene polymers; in

Table 1.
Data regarding gas and particulate emission from 2000 to 2021: carbon oxide, carbon monoxide, sulphur dioxide, nitrogen oxides, other types of particulate pollutants

Years	Gas pollutants: CO₂ (Total carbon dioxide emissions in thousand t/year)	Gas pollutants: CO (Carbon monoxide emissions in thousand tons)	Gas pollutants: SO₂ (Sulphur dioxide in thousand tons)	Nitrogen dioxide NO₂ (thousand tons)	Particulate pollutants: dusts' total amount (thousand tons)
2000	316114	3463	1511	838	464
2001	317844	3528	1564	805	491
2002	308277	3410	1456	796	473
2003	319082	3318	1375	808	476
2004	325 382	3426	1241	804	443
2005	321 671	3051	1164	848	430
2006	329 599	2804	1222	921	458
2007	328 511	2553	1216	860	430
2008	325 058	2717	995	832	402
2009	312 248	2778	862	822	404
2010	334 917	3377	860	838	596
2011	327 723	2801	898	846	423
2012	326 970	2791	859	819	406
2013	322 440	2868	853	774	403
2014	307 602	2407	715	720	324
2015	313 262	2844	639	721	515
2016	323 022	2456	591	742	335
2017	337 340	2390	526	780	377
2018	336 992	2318	495	725	364
2019	318 167	2717	396	641	552
2020	303 020	2582	385	605	510
2021	331 576	2521	392	591	510

Source: own elaboration based on GUS, ARE S.A.

the years 2015 – 2021 including polystyrene for foaming [thousand tonnes], x_{13} – number of industrial power plants [pcs], x_{14} – number of thermal power plants [pcs], x_{15} – total electricity consumption in Poland [GWh], x_{16} – number of hydroelectric power plants [pcs], x_{17} – total capacity installed at the end of the year [MW], x_{18} – total electricity production [GWh], x_{19} – electricity production – wind farms in the OECD system [GWh], x_{20} – electricity production – hydroelectric power plants [GWh], x_{21} – electricity production – independent renewable power plants [GWh].

Econometric models were prepared on the basis of the given statistical data set (a set of explanatory and explanatory variables, after eliminating those with too low level of variability). In the next part, the parameters adopted for them were estimated using the least squares method. Then, verification was carried out to indicate whether these models describe the studied relationships well. The Fisher-Snedecor test was used to ensure that the fit between the model and the data was high enough to draw scientific conclusions. The values of individual coefficients are presented in Table 2.

The analysis led to the identification of the following models:

Model I: The amount of gas pollutants: **CO₂** [thousand tonnes]

$$y = 0.59x_{18} + 228020.29$$

$$(0.204) \quad (32605.54)$$

Model II: The amount of gas pollutants: **CO** [thousand tonnes]

$$y = -0.043x_{19} + 3113.1$$

$$(0.01) \quad (83.28)$$

Model III: The amount of gas pollutants: **SO₂** [thousand tonnes]

$$y = (-2.67 \times 10^{-5})x_1 - 0.058x_{21} + 1303.03$$

$$(5.094 \times 10^{-5}) \quad (0.0095) \quad (103.522)$$

Model IV: The amount of gas pollutants: **NO₂** [thousand tonnes]

$$y = (-1.81 \times 10^{-5})x_2 - 0.0097x_{19} + 875.596$$

$$(1.499 \times 10^{-5}) \quad (0.002) \quad (29.28)$$

Model V: The number of particulate pollutants: **dusts**' total amount [thousand tonnes]

$$y = 0.784x_{13} + 0.003x_{17} + 229.26$$

$$(0.41) \quad (0.002) \quad (118.92)$$

Table 2.
Coefficients of determination and standard errors
of estimate for the econometric model

Coefficient	CO ₂ emission	CO emission	SO ₂ emission	NO ₂ emission	Total particulate pollutants (dusts)
R ² [-]	0,29	0,49	0,83	0,75	0,279
Se [thousand tonnes/year]	8186,84	286,684	159,216	43,116	63,335
We [%]	2,54	9,992	17,33	5,54	14,238
F	8,35	18,61	47,19	28,17	3,676

Source: own elaboration.

For model, adjusted coefficient of determination R_2 and standard error of estimate S_e , were determined as measures of model quality. The coefficient of determination specifies what part of the variability of the investigated explained variable is the part determined by the predictor variables used in the model. The standard error of estimate indicates how much the actual value of the explained variable differs on average from the value determined by the model. Values R_2 and S_e for the models are shown in Table 2.

In the analyzed cases, the critical value for the Fisher-Snedecor Test (F^*) is equal 4.35 (for models I and II) and 3.52 (for models III, IV and V). Analyzing the values of the F statistic presented in Table 2, we notice that they are greater than the critical value ($F^* < F$). Therefore, we can conclude that the multiple correlation coefficient is important and the degree of fit of all models to the data is sufficiently high.

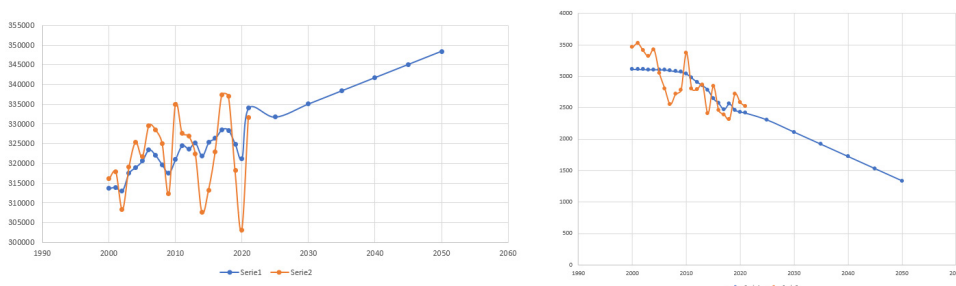
A set of data accepted for model analysis is considered homogeneous if the coefficient of variation is less than or equal to 30%, while if the coefficient of variation is greater than this value, the data set is considered heterogeneous. Thus, in all models, the data set was considered to be homogeneous.

FORECAST OF AIR POLLUTION IN POLAND UNTIL 2050

The forecast of the number of pollutants from particular types of analyzed gases and total dust pollution was made (On the basis of the analysis of the models). For this purpose, a trend line was determined (with Pearson's coefficient of determination R^2) in order to check whether the established trend model matches the data. Figures 2-4 show the graphical depiction of forecasting. The results of the point forecast of

explanatory variables are presented in Table 3. It is obvious that the forecast was made on the basis of existing dependencies, without taking into account the new legal and financial standards that are currently being discussed (and the change of which may affect the change in the amount of pollution in the coming years).

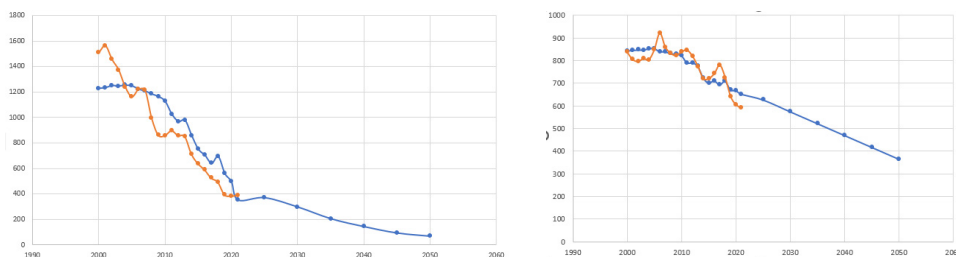
Figure 2.
Empirical values and emission forecast: CO₂ and CO (I – II model)



Source: own elaboration.

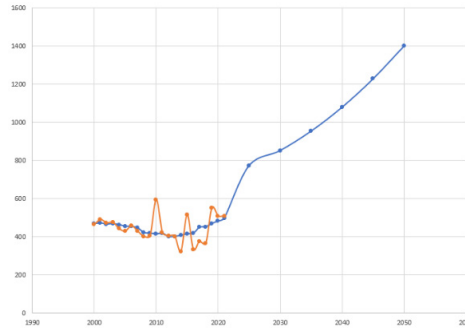
The last step of the analysis was to determine the forecast interval limits, mean forecast error and confidence interval of the forecasts for the forecasted emissions of carbon dioxide, carbon monoxide, sulphur dioxide, nitrogen oxides, other types of particulate pollution.

Figure 3.
Empirical values and emission forecast: SO₂ and NO₂ (III – IV model)



Source: own elaboration.

Figure 4.
Empirical values and emission forecast: total particulate pollutants (dusts) (V model)



Source: own elaboration.

Table 3.
Forecast for number of pollutants based on data regarding gas and particulate emission in Poland for 2025–2050, in thousand tonnes

Years	CO ₂ emission	CO emission	SO ₂ emission	NO ₂ emission	total particulate pollutants
2025	331733	2306	372	627	774
2030	335068	2112	299	574	852
2035	338403	1919	207	521	955
2040	341739	1725	145	469	1080
2045	345074	1531	95	416	1229
2050	348410	1337	70	364	1401

Source: own elaboration.

The mean forecast error $S_{p,T}$ and forecast interval limits are important elements of the forecasting process. The mean forecast error specifies the value by which forecasts will differ on average from the actual values of the forecast variable. Forecast interval limits determine, with an a priori known probability called the forecast reliability, the interval that contains the unknown value of the forecast variable in the forecast period. The interval is defined as follows:

$[P\{d_{y_T}^* < y_T < g_{y_T}^*\} = \beta]$ Mean forecast error and forecast intervals for the assumed forecast reliability $b = 0.95$ are shown in Table 4. Due to text length limitations, the forecast intervals were limited to the last year of the forecast, i.e. 2050.

Table 4.

Mean error and forecast interval limits for the forecast of carbon oxide, carbon monoxide, sulphur dioxide, nitrogen oxides, other types of particulate pollutants

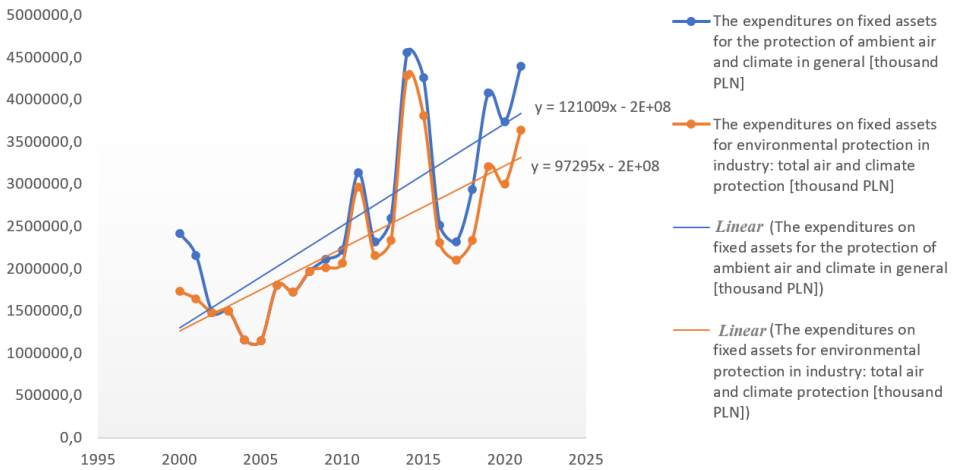
<i>Coefficient</i>	<i>CO₂ emission</i>	<i>CO emission</i>	<i>SO₂ emission</i>	<i>NO₂ emission</i>	<i>total particulate pollutants</i>
S_{pT}	12382	460	212	70	478
dy_{2050}	324141	434	0	227	465
gy_{2050}	372678	2239	486	500	2337

Source: own elaboration.

CONCLUSIONS AND RECOMMENDATIONS

The model shown above informs that for every GWh of energy produced during the year, there are 0.59 thousand tonnes of CO₂ emissions. There is no comparison with the area of consumption and CO₂ emissions by households (which requires another, extensive model analysis).

Figure 5.
Expenditures on fixed assets for the protection of ambient air and climate in general and for environmental protection in industry: total air and climate protection



Source: own elaboration.

It should also be concluded that increasing the production of electricity in wind farms during a year by 1 GWh results in a decrease in CO emissions by 0.043 thousand tonnes per year. Therefore, this confirms the legitimacy of introducing alternative solutions (here in the sense of ecological) for energy production. Further analysis also showed that increasing expenditures on fixed assets for air and climate protection during the year by every thousand zlotys result in a reduction of SO₂ emissions by 0.0267 tonnes per year. On the other hand, increasing the production of electricity by independent renewable power plants by 1 GWh per year reduces SO₂ emissions by 58 tonnes per year. According to the trend line analysis (Figure 5), the fixed capital formation has been gradually increasing since 2000 (upward trend).

An increase in expenditures on fixed assets for environmental protection in the industry, including air and climate protection in total, by PLN 1,000, reduce NO₂ emissions by 0.0181 tonnes per year. Increasing the production of electricity by wind farms by 1 GWh reduces NO₂ emissions by 9.7 thousand tonnes per year. Moreover, an increase in the number of industrial power plants by 1 pcs per year, causes an increase in total emissions of particulate pollutants by 0.784 thousand tonnes per year. It should be noted that the variable for total particulate pollution does not include only the pollution generated by the industry alone. This parameter also takes into account pollution generated by all modes of transport (road, air, water) as well as housing, agritourism,

forestry, fishing and other branches. On the other hand, increasing the installed capacity of power plants at the end of the year by a total of 1 MW per year, results in an increase in the emission of particulate pollutants by 3 tonnes per year. The “power” used here should be understood as *the sum of the nominal power of all generators in power plants*.

The data shown for the Polish industry are not optimistic. It is obvious that air pollution from CO₂ emissions increases over the years. Similarly, we noted an increase in the air pollution from particulate matter. Of course, breaking out of the current trend is possible, but it depends on the fulfilment of many additional conditions, including a change in the mindset of people involved in production with existing methods (which can be treated here as a barrier to making changes). Mental changes, however, are the most difficult and often require demographic changes. According to the author’s thinking, the main factors unfavorable to climate neutrality in Poland also include insufficient financial resources allocated to air and climate protection so far. Moreover, the construction of new wind turbines would compensate for the dust pollution generated by industrial power plants (model V). The dependencies shown in the model analysis clearly indicate “the flashpoints” of the entire process. The issue of air pollution is a matter of electrical production (model I) and the technological change necessary in this regard (model II and IV). What is more, an increase in financial outlays (model III) is required, go side by side with new production technologies (models II and IV).

To sum up: the model analysis confirmed the author’s assumptions about the need to undertake further pro-ecological activities. Although statistics show that air pollution CO, SO₂ and NO₂ has decreased over the years, new steps should still be taken to maintain this downward trend. The effectiveness of the actions in question will depend on the financial outlays allocated for this purpose, as Figure 2 shown. The analysis presented in the article also highlighted the need for further research in the indicated area. It also seems to be important (in further research) to check how the determined level of emissions correlates with the health of the society and the incidence of diseases resulting from environmental pollution (which seems to be important from the social point of view). This thinking has produced the possibility of further model analyses.

The rapid development of renewable energy in Poland observed in recent years (including the use of wind and solar), when an additional 16.4 GW of installed capacity from RES was connected between 2015 and 2023, does not mean that the power grids and the economy (as a whole) were prepared for it. Here comes another area that should be subjected to model analysis. Recently, there have been problems with obtaining consent for the connection of new capacities from renewable sources. Unfortunately, this may result in the inhibition of the development of new energy sources in the coming years [*Cable pooling*]. And this is not the main goal presented in *The Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions Securing Our Future Europe’s*

2040 Climate Target and Path to Climate Neutrality by 2050 Building a Sustainable, Just and Prosperous Society. It shows that before 2040, the circular economy will be increasingly important to achieve both: ambitious climate targets and a new prosperity model for Europe. However, the current pace of reduction pollutions and the funds allocated for this purpose in Poland seem to be insufficient in this area (as evidenced by the presented forecast and the observed trend). Therefore, without new structural solutions in our country, it will be necessary to change the time horizon for achieving the climate-neutrality goal.

REFERENCES

- Agencja Rynku Energii S.A. *Statystyka Elektroenergetyki Polskiej z lat 2000 – 2022*, Warszawa: BUW.
- Air pollutant emissions in Poland 1990–2021*, https://cdr.eionet.europa.eu/pl/eu/nec_revised/iir/envzbg6w/IIR_2023_Poland.pdf (accessed on: 10.02.2024).
- Air pollution still too high in most EU Member States*, <https://www.eea.europa.eu/highlights/air-pollution-still-too-high-1> (accessed on: 10.02.2024).
- Air pollution: how it affects our health*, <https://www.eea.europa.eu/themes/air/health-impacts-of-air-pollution> (accessed on: 10.02.2024).
- Air Quality e-Reporting (AQ e-Reporting)*, <https://www.eea.europa.eu/en/datahub/datahubitem-view/3b390c9c-f321-490a-b25a-ae93b2ed80c1> (accessed on: 10.02.2024).
- Cable pooling – co to jest i dlaczego jest to potrzebne?*, <https://energiadlawni.pl/cable-pooling-co-jest-i-dlaczego-jest-potrzebne> (accessed on: 10.02.2024).
- Chojnacka K. J., *Circular Economy Resources – Operationalization of restraints and optimization of choices*, „Humanities & Social Sciences Reviews” 2023, 11(6), pp. 08–18. <https://doi.org/10.18510/hssr.2023.1162>
- Czerwiński Z., *Matematyka na usługach ekonomii*, Warszawa: Wydawnictwo Naukowe PWN, 1969.
- Europejska Agencja Środowiska (Statistical Pocketbook 2021, 2022), <https://www.eea.europa.eu/pl> (accessed on: 10.02.2024).
- EEA greenhouse gases — data viewer*, <https://www.eea.europa.eu/data-and-maps/data/data-viewers/greenhouse-gases-viewer> (accessed on: 15.02.2024).
- Farnum, N.R., Stanton, W., *Quantitative Forecasting Methods*, Boston: PWS-Kent Publishing Company, 1989.
- GUS. *Rocznik statystyczny Rzeczypospolitej Polskiej z lat 2000-2022*. Warszawa, <https://dane.utk.gov.pl/sts/eko-kolej/emisja-gazow-cieplarnia/19420,Emisja-Gazow-Cieplarnianych.html> (accessed on: 10.02.2024).

Komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady Europejskiej, Rady, Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów Europejski Zielony Ład. Document 52019DC0640, <https://eur-lex.europa.eu/legalcontent/PL/TXT/?uri=CELEX:52019DC0640> (accessed on: 10.02.2024).

Kulczycka J. (ed.), *Gospodarka o obiegu zamkniętym w polityce i badaniach naukowych*, Kraków: Wydawnictwo IGSMiE PAN, 2019.

Nowak E., *Zarys metod ekonometrii*, Warszawa: Wydawnictwo Naukowe PWN, 2002.

THE CLIMATE-NEUTRAL ECONOMY AND THE AIR POLLUTION IN POLAND AFTER 2000: A DESCRIPTIVE AND MODEL APPROACH BASED ON THE ENERGY MARKET AND THE INDUSTRY SECTOR

Abstract

RESEARCH OBJECTIVE: In the context of the analysis based on two economic categories, i.e. “moderation” and “choice”, the author will focus on the analysis of the broadly understood market including energy market (seen through the prism of the possibility of achieving climate neutrality by Poland in the time perspective by the EU delivered) in a current text. To this task, it will analyze the air pollutions in the years 2000-2021 (taking into account in particular the issue of emissions of selected gases and other types of particulate pollutants: dusts). The author will also make a forecast, taking into account the current rate of quantitative changes. For this purpose, selected forms of air pollution will be observed (explanatory variables). For them models based on selected predictor variables will be built (listed in the analytical part).

THE RESEARCH PROBLEM AND METHODS: In addition to descriptive analysis, econometric analysis which is also used in the article, has particular practical importance. The aim was to determine, by means of statistical methods, specific quantitative regularities occurring in the broadly understood economic life, in the analysis of which the key was the condition of the air and the causes of the observed condition of affairs in Poland.

RESEARCH RESULTS: The model, built from five equations, was constructed during the analysis. Each of them concerned the effect of statistically selected explained variables on the predictor variable and allowed to identify the main and significant relationships between them. The choice of equations was not accidental. The explanatory variables are selected types of air pollutants, including examples of gaseous pollutants and the total amount of particulate pollutants. It has been shown that the emission of pollutants decreases when the production of electricity in wind farms and in

independent renewable power plants increases. In addition, the increase in expenditure on fixed assets for the protection of ambient air and climate in general contributes to the reduction of air pollution (especially SO₂ and NO₂ gases), as well as an increase in expenditures on fixed assets for environmental protection in the industry itself. CO₂ emission, on the other hand, is a much more complex issue. The article shown only the relationship between these emissions and electricity production (both variables are positively correlated). However, the author is sure that the total CO₂ emission in the country is not only the responsibility of industry condition, but also other sectors of the economy, what is mentioned in the summary.

CONCLUSIONS, INNOVATIONS, AND RECOMMENDATIONS: The article contributes indirectly to further research on the barriers to entry of the Polish economy into the group of climate-neutral countries. On the other hand, it directly concerns the analysis of selected types of gases and dusts as air pollutants. The article is not a comprehensive report, but it's only a voice in a broader debate. Detailed conclusions from the analysis are presented in the last part of the text.

Keywords: climate neutrality, air, industry, energy market, model analysis

GOSPODARKA NEUTRALNA KLIMATYCZNIE I ZANIECZYSZCZENIE POWIETRZA W POLSCE PO 2000 ROKU – UJĘCIE OPISOWE I MODELOWE OPARTE NA RYNKU ENERGII I SEKTORZE PRZEMYSŁU

CEL NAUKOWY: W kontekście analizy dwóch kategorii ekonomicznych, jakimi są „umiar” i „wybór”, w niniejszym tekście autorka skoncentruje się na analizie szeroko pojmowanego rynku (z rynkiem energii włącznie), widzianego przez pryzmat możliwości osiągnięcia przez Polskę neutralności klimatycznej w zakładanej przez UE perspektywie czasowej. W tym celu dokona analizy stanu powietrza na przestrzeni lat 2000-2021 (uwzględniając tu szczególnie kwestię emisyjności wybranych gazów i pyłów). Następnie Autorka dokona prognozy, przyjmując dotychczasowe tempo zmian ilościowych. Uwzględni w tym celu wyselekcjonowane formy zanieczyszczeń powietrza (zmiennie objaśniane), dla których skonstruuje modele z uwzględnieniem wybranych zmiennych objaśniających (wymienionych w części analitycznej), wskazując na te najbardziej istotne.

PROBLEM i METODY BADAWCZE: w artykule wykorzystano, obok analizy opisowej, również analizę ekonometryczną, mającą szczególne znaczenie praktyczne. Chodziło bowiem o ustalenie za pomocą metod statystycznych konkretnych ilościowych prawidłowości zachodzących w szeroko pojmowanym życiu gospodarczym, w analizie którego kluczem stała się kondycja powietrza i przyczyny obserwowanego stanu rzeczy w Polsce.

WYNIKI ANALIZY NAUKOWEJ: W trakcie analizy, autorka skonstruowała model, zbudowany z pięciu równań. Każde z nich dotyczyło wpływu wybranych statystycznie zmiennych objaśniających na zmienną objaśnianą i pozwalało na zidentyfikowane głównych i istotnych zależności między nimi. Wybór równań nie był przypadkowy. Zmienne objaśniane to wybrane rodzaje zanieczyszczeń powietrza, wśród których znalazły się przykłady zanieczyszczeń gazowych oraz łączna ilość zanieczyszczeń pyłowych. Wykazano w ten sposób, iż emisja zanieczyszczeń maleje, gdy wzrasta produkcji energii elektrycznej w elektrowniach wiatrowych oraz w elektrowniach niezależnych odnawialnych. Ponadto zwiększenie nakładów na środki trwałe służące ochronie powietrza atmosferycznego i klimatu ogółem, przyczyniają się do obniżenia ilości zanieczyszczeń powietrza (w tym szczególnie gazów SO₂ i NO₂), podobnie jak zwiększenie nakładów na środki trwałe służące ochronie środowiska w samym przemyśle. Emisja CO₂, natomiast to zagadnienie dużo bardziej złożone. W artykule przyjrano się jedynie związkowi tejże emisji z produkcją energii elektrycznej (obie zmienne okazały się być dodatnio skorelowane). Jednak autorka ma świadomość, że za emisję całkowitą CO₂ w kraju nie odpowiada jedynie przemysł ale również inne sektory gospodarki, o czym wspomniała w podsumowaniu.

WNIOSKI, INNOWACJE, REKOMENDACJE: Artykuł pośrednio stanowi przyczynek do kolejnych badań nad barierami wejścia polskiej gospodarki do grupy państw neutralnych klimatycznie. Bezpośrednio dotyczy natomiast analizy wybranych rodzajów gazów i pyłów, jako zanieczyszczeń powietrza. Ponieważ artykuł nie stanowi kompleksowego raportu a jedynie jest głosem w szerszej debacie, autorka zagadnienie potraktowała modelowo. Szczegółowe wnioski z analizy zawarła w ostatniej części tekstu.

Słowa kluczowe: neutralność klimatyczna, powietrze, przemysł, rynek energii, analiza modelowa

Cytuj jako:

Chojnacka K.J., *Gospodarka neutralna klimatycznie i zanieczyszczenie powietrza w Polsce po 2000 roku – ujęcie opisowe i modelowe oparte na rynku energii i sektorze przemysłu*, „Myśl Ekonomiczna i Polityczna” 2024, nr 2(81), s. 35-55 DOI: 10.26399/meip.2(81).2024.08/k.j.chojnacka

Cite as:

Chojnacka K.J. (2024). ‘The ClimateNeutral Economy and the Air Pollution in Poland after 2000: A Descriptive and Model Approach Based on the Energy Market and the Industry Sector’. *Myśl Ekonomiczna i Polityczna* 2(81), 35-55. DOI: 10.26399/meip.2(81).2024.08/k.j.chojnacka

Michał Kruszka*
Paweł Węgrzyn**

ROLA NIEZEROWEGO NEUTRALNEGO BUFORA ANTYCYKLICZNEGO W KSZTAŁTOWANIU STABILNOŚCI SEKTORA BANKOWEGO

DOI: 10.26399/meip.2(81).2024.09/m.kruszka/p.wegrzyn

WPROWADZENIE

W obecnym dyskursie naukowym, dotyczącym stabilności finansowej, szczególną uwagę zyskują działania makroostrożnościowe. Uzupelnienie nadzoru nad poszczególnymi instytucjami finansowymi o ogólny aspekt sektorowy jest istotnym *novum* reformy zapoczątkowanej po kryzysie finansowym z lat 2007-2008¹. Rolą nadzoru makroostrożnościowego jest monitorowanie zamian zachodzących w systemie finansowym i jego otoczeniu w celu wykrycia zagrożeń o charakterze systemowym na odpowiednio wczesnym etapie, a następnie wdrożenie takich środków, które zapobiegą materializacji ryzyka systemowego lub zminimalizują jego negatywne skutki². To implikuje, że w kontekście nadzoru makroostrożnościowego ważne są powiązania pomiędzy systemem finansowym a realną sferą gospodarki. Jednym z podstawowych obszarów oddziaływania systemu finansowego na gospodarkę realną – i *vice versa* – jest współwystępowanie

* Akademia Finansów i Bankowości Vistula w Warszawie, m.kruszka@vistula.edu.pl, ORCID: 0000-0002-9138-7225.

** Szkoła Główna Handlowa w Warszawie, Katedra Geografii Ekonomicznej, pwegrz@sgh.waw.pl, ORCID: 0000-0001-8963-2765.

¹ D. Sutherland i in., *Counter-Cyclical Economic Policy*, 5 maja 2010 r., <https://papers.ssrn.com/abstract=1604410>, s. 34, dostęp: 5 stycznia 2024 r.

² A. Dobrzańska, Ł. Kurowski, *Antycykliczny bufor kapitałowy jako instrument polityki makroostrożnościowej. Dotychczasowe doświadczenia w Unii Europejskiej*, „Bezpieczny Bank” nr 1 (74) (2019), DOI: 10.26354/bb.1.1.74.2019, s. 9.

fluktuacji kredytu i aktywności gospodarczej (dalej: procykliczność)³. Owa procykliczność odnosi się do wzajemnego wzmocnienia się dynamiki rozwoju rynku finansowego i gospodarki realnej w ramach danego cyklu koniunkturalnego.

Instrumentem makroostrożnościowym, który ma za zadanie ograniczać procykliczność w systemie finansowym, jest antycykliczny bufor kapitałowy (ang. *Countercyclical Capital Buffer*, dalej: CCyB). Bufor ten został zaproponowany przez Bazylejski Komitet ds. Nadzoru Bankowego w 2010 r. w ramach tzw. Bazylei III⁴ i ma za zadanie dostosowywać wymagania kapitałowe banków w odpowiedzi na zmiany w cyklach kredytowych, aby zapobiegać nadmiernemu wzrostowi kredytowemu, a w konsekwencji zwiększać odporność sektora bankowego na przyszłe pogorszenia koniunktury. W Unii Europejskiej (dalej: UE) obowiązek ustalania bufora antycyklicznego został wprowadzony dyrektywą 2013/36/UE⁵ (tzw. CRD IV). Przepisy prawa UE zobowiązały odpowiednie organy krajowe do cokwartalnych pomiarów cyklicznego ryzyka systemowego i, na ich podstawie, ustalania obowiązującego wskaźnika bufora antycyklicznego dla danej jurysdykcji. Pierwotnie w większości krajów UE wskaźnik bufora znajdował się na poziomie 0%, co sugerowało, że ocena ryzyka systemowego nie wskazuje na konieczność zaostrzenia wymogów kapitałowych poprzez ustalenie wyższego wskaźnika bufora antycyklicznego⁶. W ostatnich latach obserwuje się natomiast zmianę stosowanego podejścia w tym zakresie, co wiąże się z ustanawianiem przez odpowiedzialne organy krajowe dodatknych poziomów CCyB. Co więcej, dodatni poziom CCyB nie zawsze miał swoje uzasadnienie w rosnącym bieżącym wolumenie kredytów czy innych miarach ilościowych, które zostały przyjęte w celu kalkulacji docelowego poziomu tego bufora.

Zmiany te implikowały powstanie nowej koncepcji instrumentu makroostrożnościowego, tj. niezerowego neutralnego bufora antycyklicznego (nCCyB), który jest odmianą bufora CCyB polegającą na przyjęciu pewnego neutralnego (względem już osiągniętych poziomów funduszy własnych banków) dodatniego poziomu bufora, który powinien zostać utrzymany nawet wówczas, gdy na taką potrzebę nie wskazują przyjęte miary ryzyka systemowego. Rola tego instrumentu w sektorze bankowym jest

³ B. Herz, J. Keller, *How Do Regulators Set the Countercyclical Capital Buffer?*, „International Journal of Central Banking” t. 19 nr 3 (2023), DOI: 10.2139/ssrn.3560920, s. 99.

⁴ Basel Committee on Banking Supervision, *Basel III: A global regulatory framework for more resilient banks and banking systems*, December 2010 (rev June 2011).

⁵ Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2013/36/UE z dnia 23 czerwca 2013 r. w sprawie warunków dopuszczenia instytucji kredytowych do działalności oraz nadzoru ostrożnościowego nad instytucjami kredytowymi i firmami inwestycyjnymi, zmieniająca dyrektywę 2002/87/WE i uchylająca dyrektywy 2006/48/WE oraz 2006/49/WE, Dz.U. UE L 176/338 z dnia 27.06.2013 r.

⁶ A. Dobrzańska, Ł. Kurowski, *Antycykliczny bufor kapitałowy...*, s. 10.

coraz bardziej doceniana, zwłaszcza po recesji gospodarczej spowodowanej pandemią COVID-19. Przyjęcie nCCyB jako narzędzia makroostrożnościowego można również utożsamiać z rosnącą świadomością znaczenia proaktywnego zarządzania ryzykiem w sektorze bankowym. Wszak w okresach niespodziewanych szoków w gospodarce, skutkujących spowolnieniem lub recesją, nCCyB może być obniżany, aby zachęcić do udzielania kredytów, wspierając tym samym aktywność gospodarczą.

Biorąc to pod uwagę, niniejszy artykuł ma na celu ocenę tego, jak nCCyB przyczynia się do zwiększenia odporności systemu bankowego i ogranicza skutki zewnętrznych szoków ekonomicznych. Realizując ten cel badawczy, autorzy przeanalizowali literaturę przedmiotu oraz dokumenty źródłowe jurysdykcji europejskich, w których stosowany jest niezerowy neutralny antycykliczny bufor kapitałowy. Umożliwiło to zidentyfikowanie i zestawienie głównych przyczyn wykorzystania nCCyB w poszczególnych państwach. Uzyskane wyniki mogą stanowić istotny punkt odniesienia w kontekście zasadności wprowadzenia nCCyB w innych jurysdykcjach.

BUFOR ANTICYKLICZNY JAKO INSTRUMENT MAKROOSTRÓŻNOŚCIOWY

„Modelowy” bufor antycykliczny

Zasadność wprowadzenia bufora antycyklicznego w sektorze bankowym ma swoje źródło w procyklicznym charakterze tradycyjnych mikroostrożnościowych wymogów kapitałowych⁷. W okresach dobrej koniunktury gospodarczej, której towarzyszy ekspansja kredytowa, początkowo można się spodziewać poprawy jakości ekspozycji, a zatem banki generują nadwyżki kapitałowe, które sprzyjają dalszemu wzrostowi finansowania sfery realnej. Tymczasem w sytuacjach pogarszających się warunków gospodarczych i jakości portfeli kredytowych rosną bariery w pozyskaniu nowego kapitału, co może skłonić banki do ograniczenia podaży kredytów. Taki mechanizm może przyczyniać się do pogłębiania kryzysów gospodarczych poprzez ograniczoną podaż finansowania gospodarki w czasie, gdy szczególnym wyzwaniem staje się utrzymanie płynności przedsiębiorstw niefinansowych. Jak sugerują badania empiryczne, procykliczność bynajmniej nie jest jedynie domeną wysoko rozwiniętych gospodarek,

⁷ P. Angelini i in., *Pro-Cyclicality of Capital Regulation: Is it a Problem? How to Fix it?*, „SSRN Electronic Journal” (2010), DOI: 10.2139/ssrn.1721563, <http://www.ssrn.com/abstract=1721563>, s. 13.

ponieważ działalność banków jest co do zasady bardziej procykliczna w krajach rozwijających się⁸.

W reakcji na cechę procykliczności instrumenty makroostrożnościowe, w tym antycykliczny bufor kapitałowy, są projektowane tak, aby łagodzić te tendencje poprzez wymaganie od banków budowania dodatkowych buforów kapitałowych w okresach dobrej koniunktury, które mogłyby być następnie wykorzystane w czasach kryzysu. Dzięki temu mechanizmowi bufor antycykliczny działa jako stabilizator mechanizmu rynkowego, zapobiegając tym samym pogłębianiu się kryzysów finansowych⁹. Nabiera to szczególnego znaczenia w kontekście pożądanej antycyklicznej działalności bankowej¹⁰, przeciwdziałającej temu, by w czasie *prosperity* na rynku banki chętniej udzielały finansowania przedsiębiorstwom, stroniąc od nadmiernego kredytowania w czasie spowolnienia gospodarczego, gdy ryzyko kredytowe wzrasta, a poziom spłacalności kredytów maleje. Dodatkowo, bufor ten musi być budowany z kapitału najwyższej jakości (ang. *core equity Tier 1*, CET1), który jest najbardziej kosztownym źródłem finansowania banku.

Pomimo ogólnie przyjętej zasadności stosowania bufora antycyklicznego wyzwaniem pozostaje ustalenie jego wysokości. Zgodnie z art. 136 ust. 1 dyrektywy CRD IV organ wyznaczony w danym państwie dokonuje kwartalnych obliczeń tzw. wskaźnika odniesienia (ang. *buffer guide*), na podstawie którego podejmuje się decyzję w sprawie wysokości wskaźnika bufora antycyklicznego. Wskaźnik odniesienia odzwierciedla cykl kredytowy, a w szczególności ryzyko związane z nadmiernym wzrostem akcji kredytowej. W tym celu obliczany jest wskaźnik kredytów do PKB oraz odchylenie tego wskaźnika od długoterminowego trendu, czyli tzw. luka kredytowa. W 2014 r. ESRB (ang. *European Systemic Risk Board*) wydała zalecenie, w którym zarekomendowała, aby ustalany kwartalnie poziom CCyB wynikał ze standaryzowanej luki kredytowej (odchylenie relacji kredytów dla prywatnego sektora niefinansowego do PKB) i powiązanego z nią wskaźnika odniesienia. Zgodnie z zaleceniem bufor antycykliczny powinien zostać zawiązany w przypadku, kiedy standaryzowana luka

⁸ O. Carvallo Valencia, A. Ortiz Bolaños, *Bank capital buffers around the world: Cyclical patterns and the effect of market power*, „Journal of Financial Stability” t. 38 (2018), DOI: 10.1016/j.jfs.2018.02.004, s. 126; S. Moudud-Ul-Huq, *The Impact of Business Cycle on Banks' Capital Buffer, Risk and Efficiency: A Dynamic GMM Approach from a Developing Economy*, „Global Business Review” t. 22 nr 4 (2021), DOI: 10.1177/0972150918817382, s. 921–922.

⁹ A. Dobrzańska, E. Kurowski, *Antycykliczny bufor kapitałowy...*, s. 10.

¹⁰ L. Pfeifer, M. Hodula, *A profit-to-provisioning approach to setting the countercyclical capital buffer*, „Economic Systems” t. 45 nr 1 (2021), DOI: 10.1016/j.ecosys.2021.100853, s. 100853.

kredytowa przekroczy 2%¹¹. Równocześnie wskaźnik CCyB powinien się zmieniać o 0,25 punktu procentowego, zwiększając fundusze własne we wzrostowej fazie cyklu koniunkturalnego i uwalniając kapitały w fazie dekoniunktury. Algorytm zalecany przez ESRB pozwala więc nazwać taki bufor mianem „modelowego”, gdyż przyjęty poziom wskaźnika CCyB powstaje zgodnie z przyjętym modelem ekonometrycznym.

CCyB jest nakładany jedynie na krajowe ekspozycje kredytowe, adresując wyłącznie ryzyko systemowe związane z daną jurysdykcją¹². Istniało przy tym powszechne przekonanie o tym, że luka kredytowa w najlepszym stopniu informuje o potrzebie wprowadzenia bufora antycyklicznego¹³. Z drugiej strony ESRB dostrzega fakt, że akcja kredytowa wyrażona pomiarem luki kredytowej to tylko jedno z potencjalnych źródeł cyklicznego ryzyka systemowego, dlatego zachęcała organy wyznaczone do monitorowania zmiennych dotyczących cen mieszkań, rachunku obrotów bieżących, kontrybucji sektora finansowego do PKB czy wskaźnika obsługi długu (ang. *debt service ratio*)¹⁴. Jak pokazują badania Dobrzańskiej i Kurowskiego, spośród większości analizowanych krajów, które zawiązały dodatni bufor antycykliczny, odbyło się to mimo ujemnej standaryzowanej luki kredytowej¹⁵. Sugeruje to, że luka kredytowa bywa jedynie wskaźnikiem pomocniczym w ustalaniu poziomu wskaźnika CCyB. W literaturze przedmiotu można odnaleźć alternatywne miary, w tym poziom nominalnego wzrostu kredytów i jego porównania z historycznymi zmianami wzrostu kredytów¹⁶. Przegląd rozwiązań zastosowanych w państwach europejskich sugeruje, że przyczynami, dla których zawiązywano bufor antycykliczny, były głównie¹⁷:

- dynamika akcji kredytowej,
- dynamika cen nieruchomości,
- poziom zadłużenia,

¹¹ European Systemic Risk Board, *Recommendation of the European Systemic Risk Board of 18 June 2014 on guidance for setting countercyclical buffer rates (ESRB/2014/1)*, (2014), https://www.esrb.europa.eu/pub/pdf/recommendations/140630_ESRB_Recommendation_en.pdf?90ace214e21806d5347f5b45d4fc541a.

¹² Ł. Kurowski, K. Rogowicz, *Are business and credit cycles synchronised internally or externally?*, „Economic Modelling” t. 74 (2018), DOI: 10.1016/j.econmod.2018.05.009, s. 131.

¹³ M. Drehmann, C. Borio, L. Gambacorta, G. Jimenez, C. Trucharte, *Countercyclical capital buffer: Exploring options*, „BIS Working Paper” 2010, No. 317, Bank for International Settlements, s. 27.

¹⁴ A. Dobrzańska, Ł. Kurowski, *Antycykliczny bufor kapitałowy...*, s. 19.

¹⁵ *Ibidem*, s. 38.

¹⁶ N. Reigl, L. Uusküla, *Alternative frameworks for measuring credit gaps and setting countercyclical capital buffers*, „Journal of Financial Economic Policy” t. 13 nr 2 (2021), DOI: 10.1108/JFEP-04-2019-0070, s. 166.

¹⁷ A. Dobrzańska, Ł. Kurowski, *Antycykliczny bufor kapitałowy...*, s. 37.

- ryzyko geopolityczne (m.in. związane z wyjściem Wielkiej Brytanii z Unii Europejskiej)¹⁸.

Ewolucja w kierunku niezerowego neutralnego bufora antycyklicznego

Odnosząc się do modelu obliczania poziomu CCyB, należy podkreślić, że wiele źródeł ryzyka w systemie finansowym narasta stopniowo i mogą one zostać zidentyfikowane *ex ante* z odpowiednim wyprzedzeniem. Istnieją jednak również takie zjawiska, które zaskakują, mając charakter zewnętrzny w stosunku do systemu finansowego, np. pandemia COVID-19 lub wojna w Ukrainie. Oznacza to, że w przypadku materializacji niektórych szoków rozwiązywalny bufor kapitałowy może nie być dostępny, gdy organ nadzoru makroostrożnościowego nie zidentyfikował uprzednio tego rodzaju ryzyka i nie zbudował wcześniej odpowiedniej odporności poprzez stopniowe wprowadzenie CCyB.

Poza brakiem możliwości wczesnego identyfikowania niektórych wstrząsów gospodarczych w literaturze przedmiotu zwrócono również uwagę na trudności związane z ustalaniem wysokości poziomu CCyB oraz z wyborem odpowiedniego momentu, od którego bufor powinien zostać obniżony lub podwyższony w zależności od momentu cyklu koniunkturalnego, w którym znajduje się gospodarka. W ocenie wielu badaczy nie jest możliwe zaprojektowanie niezawodnego mechanizmu ustanawiania bufora antycyklicznego. Sugeruje to, że nieunikniony jest pewien stopień subiektywnej oceny instytucji makroostrożnościowych¹⁹. Badając moment ustanowienia poziomu CCyB w różnych jurysdykcjach, Herz i Keller zwrócili uwagę na fakt, że decyzja o zawiązaniu antycyklicznego bufora kapitałowego w poszczególnych państwach europejskich często nie była powiązana z luką kredytów do PKB. Wnioski te potwierdzają również tacy autorzy jak Babic i Fahr²⁰ oraz Edge i Liang²¹. Co więcej, zauważyć należy, że decyzje poszczególnych państw o zawiązaniu CCyB były zależne od wskazań modeli, w których

¹⁸ Z perspektywy Polski ryzyko geopolityczne związane z brexitem w sektorze bankowym było niskie ze względu na nieistotne ekspozycje kredytowe polskich banków wobec podmiotów brytyjskich (zob. Narodowy Bank Polski, *Raport o stabilności systemu finansowego*, grudzień 2018 r.).

¹⁹ M. Drehmann i in., *Countercyclical Capital Buffers: Exploring Options*, „SSRN Electronic Journal” (2010), DOI: 10.2139/ssrn.1648946, s. 3.

²⁰ D. Babic, S. Fahr, *Shelter from the storm: recent countercyclical capital buffer (CCyB) decisions*, „European Central Bank”, https://www.ecb.europa.eu/pub/financial-stability/macprudential-bulletin/html/ecb.mpbu201903_04-b8ad0c67e9.en.html, 27 marca 2019 r., dostęp: 5 stycznia 2024 r.

²¹ R.M. Edge, N. Liang, *Financial Stability Committees and the Countercyclical Capital Buffer*, „SSRN Electronic Journal” (2020), DOI: 10.2139/ssrn.3556505, <https://www.ssrn.com/abstract=3556505>.

za determinanty przyjmowano głównie poziom cen nieruchomości i kredytów niespłaconych (ang. *non-performing loans*)²².

Uzasadnieniem takich decyzji według Galana jest wątpliwość wobec zalecanego przez ESRB algorytmu ustalania luki kredytowej do PKB. Wspomniany autor dowodzi, że parametryzacja sposobu ustalania trendu powoduje nieuprawnione skrócenie cyklu finansowego w krajach europejskich. To sprawia, że wskaźnik odniesienia – ustalany „modelowo” na podstawie luki kredytowej – jest tendencyjnym sygnałem i nie odzwierciedla prawdziwego stanu cyklu finansowego w gospodarce²³. W efekcie w większości państw UE powyższy wskaźnik sugeruje ustanowienie CCyB na poziomie zerowym lub bliskim zeru. Z podejściem tym utożsamia się Szwedzki Urząd Nadzoru Finansowego, który deklaruje, że przy ustalaniu poziomu CCyB przykłada niewielką wagę do algorytmicznie ustalonego wskaźnika odniesienia²⁴. W podobnym tonie wypowiadali się przedstawiciele Narodowego Banku Czech, którzy w kontekście zmian poziomu bufora antycyklicznego brali pod uwagę również poziom zadłużenia do dochodów gospodarstw domowych oraz ceny na rynkach nieruchomości²⁵. Wezel zaproponował natomiast stosowanie dodatkowej standaryzacji dla parametru luki kredytowej do PKB, co miałyby przyczynić się do tego, aby bufor antycykliczny był zawiązywany znacznie wcześniej, aniżeli wynika to z modelu luki kredytu do PKB²⁶.

Opisane dotychczas niedoskonałości, w tym trudności w ustaleniu optymalnego momentu zawiązania CCyB, zostały dostrzeżone przez Europejską Radę ds. Ryzyka Systemowego, która zaproponowała, aby kraje rozważyły zasadność wprowadzania niezerowych, rozwiązywalnych buforów na niezidentyfikowane ryzyko²⁷. Również Bazylejski Komitet Nadzoru Bankowego (dalej: BSBC), który pierwotnie przewidywał zerowy poziom stopy CCyB w czasach „neutralnych warunków gospodarczych”, wyraził

²² B. Herz, J. Keller, *How Do Regulators Set the Countercyclical Capital Buffer?*..., s. 102.

²³ J. Galán, *Measuring Credit-To-GDP Gaps. The Hodrick-Prescott Filter Revisited*, 8 maja 2019 r., <https://papers.ssrn.com/abstract=3384613>, dostęp: 12 stycznia 2024 r.

²⁴ B. Herz, J. Keller, *How Do Regulators Set the Countercyclical Capital Buffer?*..., s. 106.

²⁵ Czech National Bank, *Provision of a general nature IV/2015*, <https://www.cnb.cz/en/financial-stability/macprudential-policy/the-countercyclical-capital-buffer/provision-of-a-general-nature-on-setting-the-countercyclical-capital-buffer-rate/Provision-of-a-general-nature-IV-2015>, 2015 r., dostęp: 5 stycznia 2024 r.

²⁶ T. Wezel, *Conceptual Issues in Calibrating the Basel III Countercyclical Capital Buffer*, International Monetary Fund 2019.

²⁷ M. Behn, A. Pereira, Pirovano, A. Testa, *A positive neutral rate for the countercyclical capital buffer – state of play in the banking union*, „Macprudential Bulletin” 21 (2023), https://www.ecb.europa.eu/press/financial-stability-publications/macprudential-bulletin/html/ecb.mpbu202304_01-6eef01bb6a.en.html, dostęp: 23 stycznia 2024 r.

Również Bazylejski Komitet Nadzoru Bankowego wypowiada się pozytywnie na temat wprowadzenia nCCyB (zob. Newsletter on positive cycle-neutral countercyclical capital buffer rates).

swoje poparcie dla dodatnich, neutralnych stawek CCyB wprowadzonych w wielu krajach. BSBC podkreślał przy tym konieczność zachowania zgodności z uzgodnioną kalibracją minimalnych wymogów kapitałowych i innych buforów regulacyjnych zgodnie z obowiązującymi standardami bazylejskimi²⁸. Główne różnice pomiędzy „modelowym” buforem antycyklicznym a jego neutralnym niezerowym odpowiednikiem zostały przedstawione w tabeli 1.

Tabela 1.

Różnice pomiędzy zerowym a neutralnym niezerowym buforem antycyklicznym

Zerowy bufor antycykliczny (CCyB)	Neutralny niezerowy bufor antycykliczny (nCCyB)
<ul style="list-style-type: none"> • Jest to najbardziej powszechne podejście, stosowane przez większość państw europejskich. • CCyB wynosi zero „domyślnie” w warunkach standardowego natężenia ryzyka (tj. przez większość trwania cyklu). • Wskaźnik CCyB jest podnoszony powyżej zera tylko wtedy, gdy podatności systemowe (ustalane z wykorzystaniem miar ilościowych) są zwiększone. • Wskaźnik CCyB jest obniżany, gdy wystąpi szok systemowy lub podatności na zagrożenia. 	<ul style="list-style-type: none"> • Jest to nowsze podejście. • Wskaźnik nCCyB jest dodatni przez większość trwania cyklu (z wyjątkiem okresu bezpośrednio po wystąpieniu warunków skrajnych). • nCCyB jest zwiększany powyżej wartości domyślnej, gdy ryzyko systemowe jest podwyższone (wówczas do nCCyB dolicza się „modelowy” CCyB). • Po ustaniu wstrząsu, gdy system odzyska równowagę, nCCyB jest ponownie podwyższany do poziomu domyślnego.

Źródło: opracowanie własne na podstawie: K. Stojkov, *Different Approaches to Implementing a Countercyclical Capital Buffer*, „Reserve Bank of Austria Bulletin”, <https://www.rba.gov.au/publications/bulletin/2020/sep/different-approaches-to-implementing-a-countercyclical-capital-buffer.html>, września 2020 r., dostęp: 16 stycznia 2024 r.

Biorąc pod uwagę opisane mankamenty CCyB, niektóre kraje zastosowały bardziej restrykcyjne podejście w zakresie ustalanie poziomu tego bufora, utrzymując jego neutralny niezerowy poziom²⁹. Jak przekonują Edge i Liang, dodatni bufor antycykliczny jest charakterystyczny dla państw o silniejszych instytucjach w obszarze nadzoru nad rynkiem finansowym. Uzasadnia się to tym, że w państwach, które posiadają słabe narzędzia w zakresie oceny ryzyka, decyzje o ustanowieniu CCyB są podejmowane na

²⁸ Basel Committee on Banking Supervision, *Newsletter on positive cycle-neutral countercyclical capital buffer rates*, https://www.bis.org/publ/bcbs_nl30.htm, 5 października 2022 r., dostęp: 16 stycznia 2024 r.

²⁹ C. Couaillier, J. Idier, V. Scalone, *Activation of countercyclical capital buffers in Europe: initial experiences*, „Bulletin de la Banque de France” nr 222 (2019), <https://ideas.repec.org/a/bfr/bullbf/201922201.html>.

podstawie sztywno przyjętych ram zaproponowanych przez instytucje międzynarodowe („modelowy” CCyB), stwarzając niejako pozory uwzględniania specyfiki krajowych systemów finansowych (autorzy określili to zjawisko „sygnalizowaniem działania dla opinii publicznej”)³⁰.

ZNACZENIE NEUTRALNEGO NIEZEROWEGO BUFORA ANTYCYKLICZNEGO W KONTEKŚCIE STABILNOŚCI RYNKÓW FINANSOWYCH

Krytyczna analiza literatury przedmiotu prowadzi do wniosku, że istnieje szeroko przyjęte przekonanie co do pozytywnego wpływu neutralnego niezerowego antycyklicznego bufora kapitałowego na stabilność sektora bankowego. Zależności tej upatruje się w kilku aspektach. Przede wszystkim nagromadzony wcześniej kapitał stanowi pewnego rodzaju bufor bezpieczeństwa w czasie kryzysu, gdy jakość aktywów może spadać. Pozwala to bankom przetrwać w sytuacji skrajnie niekorzystnych uwarunkowań makroekonomicznych³¹. Zmniejszenie regulacyjnie wymaganych funduszy własnych w czasie kryzysu gospodarczego pozwala uruchomić dodatkowe finansowanie gospodarki, co stanowi efektywne narzędzie do mitygowania negatywnych skutków kryzysu. Przykładem tego typu działań jest zniesienie bufora ryzyka systemowego (ang. *Systemic Risk Buffer*; dalej: SyRB) w Polsce na początku pandemii COVID-19 (marzec 2020 r.). Pozwoliło to na uwolnienie 30 mld zł kapitału, które mogło zwiększyć podaż kredytów dla przedsiębiorstw o blisko 40 mld zł³². Warto podkreślić, że w tym samym okresie poziom CCyB w Polsce był zerowy ze względu na brak formalnych przesłanek do jego ustanowienia, zgodnie ze stosowaną dotąd metodyką „modelowego” ustanawiania CCyB. Potrzebę akumulowania kapitału przez banki w okresie *prosperity* komunikowali m.in. Angelini i in.³³ Jak pokazuje przykład Polski, posiadanie „dodatkowego” kapitału, który może być wykorzystany w czasie recesji, nie jest przy tym gwarantowane przez standardowy bufor CCyB – zwłaszcza w sytuacji, gdy zgodnie z procedurą kalibracji

³⁰ R.M. Edge, N. Liang, *Financial Stability Committees and the Countercyclical Capital Buffer...*

³¹ S. Moudud-Ul-Huq, *The Impact of Business Cycle on Banks' Capital Buffer, Risk and Efficiency...*, s. 921-922.

³² Ministerstwo Finansów, *Znosimy bufor ryzyka systemowego. To korzyść dla MŚP – Ministerstwo Finansów – Portal Gov.pl*, „Ministerstwo Finansów”, <https://www.gov.pl/web/finanse/znosimy-bufor-ryzyka-systemowego-to-korzysc-dla-msp>, dostęp: 15 stycznia 2024 r.

³³ P. Angelini i in., *Pro-Cyclicality of Capital Regulation...*, s. 5.

wskaźnika bufora nie zostaną zidentyfikowane przesłanki do jego ustanowienia na poziomie powyżej 0%³⁴.

Wyszczególniając zalety stosowania nCCyB, Stojkov zwraca uwagę na fakt, że dzięki temu instrumentowi organ nadzoru makroostrożnościowego może wymóc uprzednie przygotowanie się sektora finansowego na negatywne wstrząsy – zarówno wewnętrzne, jak i zewnętrzne. Co więcej, jeśli kredytowanie nadmiernie zwiększy swą dynamikę, poziom łącznego CCyB może zostać podniesiony ponad wysokość wynikającą z neutralnego niezerowego poziomu (akumulacja wskaźników nCCyB oraz „modelowego” CCyB). Podejście to łączy zatem ocenę jakościową z ilościową³⁵.

Koniecznym jest jednak wspomnieć o pewnych wadach nCCyB. Przede wszystkim, tak jak w przypadku stosowania wszystkich buforów kapitałowych, dostrzegalny jest odwrotny związek pomiędzy poziomem nałożonych na sektor bankowy buforów a wartością udzielanych kredytów³⁶. Zależność tę zaobserwowano nie tylko w wysoko rozwiniętych państwach europejskich³⁷, ale również w rozwijających się Chinach³⁸ czy w Brazylii³⁹. Skutkiem nałożenia na banki buforów kapitałowych jest konieczność zwiększenia stosunku funduszy własnych do ekspozycji na ryzyko. W dobie kryzysu pozyskanie kapitału akcyjnego jest znacząco utrudnione, więc może wystąpić ograniczenie finansowania małych i średnich przedsiębiorstw, gdyż im przypisuje się wyższe

³⁴ A.F. García-Suaza i in., *The cyclical behavior of bank capital buffers in an emerging economy: Size does matter*, „Economic Modelling” t. 29 nr 5 (2012), DOI: 10.1016/j.econmod.2012.05.021, s. 1613.

³⁵ K. Stojkov, *Different Approaches to Implementing a Countercyclical Capital Buffer*, „Reserve Bank of Austria Bulletin”, <https://www.rba.gov.au/publications/bulletin/2020/sep/different-approaches-to-implementing-a-countercyclical-capital-buffer.html>, września 2020 r., dostęp: 16 stycznia 2024 r.

³⁶ M. Bitar, K. Pukthuanthong, T. Walker, *The effect of capital ratios on the risk, efficiency and profitability of banks: Evidence from OECD countries*, „Journal of International Financial Markets, Institutions and Money” t. 53 (2018), DOI: 10.1016/j.intfin.2017.12.002, s. 228.

³⁷ J. Coffinet i in., *Two-way interplays between capital buffers and credit growth: Evidence from French banks*, „Journal of International Financial Markets, Institutions and Money” t. 22 nr 5 (2012), DOI: 10.1016/j.intfin.2012.05.011, s. 1110; N. Mora, A. Logan, *Shocks to bank capital: evidence from UK banks at home and away*, „Applied Economics” t. 44 nr 9 (2012), DOI: 10.1080/00036846.2010.537639, s. 1103.

³⁸ X. Huang, Q. Xiong, *Bank capital buffer decisions under macroeconomic fluctuations: Evidence for the banking industry of China*, „International Review of Economics & Finance” t. 36 (2015), DOI: 10.1016/j.iref.2014.11.005, s. 30-31.

³⁹ A.C.B.T.F. Noronha, D.O. Cajueiro, B.M. Tabak, *Bank Capital Buffers, Lending Growth Andeconomic Cycle: Empirical Evidence For Brazil*, „Anais do XXXVIII Encontro Nacional de Economia [Proceedings of the 38th Brazilian Economics Meeting]” (2011), <https://ideas.repec.org/p/anp/en2010/035.html>, dostęp: 12 stycznia 2024 r.

ryzyko kredytowe⁴⁰. Galaasen czy Solheim, także utrzymując, że wykorzystywanie niezerowego bufora antycyklicznego może wiązać się z ograniczeniem akcji kredytowej, jako alternatywę wskazują na bardziej ukierunkowane narzędzie makroostrożnościowe, takie jak antycykliczny bufor sektorowy (SCCyB), który dotyczyć może tylko ekspozycji na te segmenty rynku, w których identyfikuje się ryzyka cykliczne. Wspomniani autorzy podkreślają, że sektorowy bufor antycykliczny posiada wszystkie te atuty, które przypisuje się buforowi antycyklicznemu (wszak może być ustanawiany na wszystkie sektory, odzwierciedlając działanie „modelowego” CCyB), dodatkowo oferując możliwości bardziej selekcyjnego oddziaływania⁴¹. Podobne wnioski wynikały z opracowania Jahn i Pirovano, gdzie na podstawie modelu DSGE (ang. *Dynamic Stochastic General Equilibrium*) stwierdzono, iż SCCyB może okazać się skuteczniejszy we wzmacnianiu odporności banków w sytuacji, gdy ryzyko ogranicza się do wybranego obszaru kredytowania⁴². Na tej podstawie można wskazać, że szerokie oddziaływanie nCCyB – podobnie jak jego tradycyjnego odpowiednika – jest niekiedy uznawane za wadę tego instrumentu makroostrożnościowego.

Warto natomiast uzupełnić, że chociaż SCCyB może ograniczyć konieczność budowania buforów kapitałowych do tych sektorów finansowania, które zostaną uznane za szczególnie narażone na ryzyko cykliczne, to nie eliminuje to podstawowej słabości „modelowego” CCyB, którą jest domyślny zerowy poziom bufora. Co więcej, również kwestia trudności w kalibrowaniu odpowiedniego poziomu wskaźnika bufora pozostanie aktualna, a wręcz jeszcze bardziej może się skomplikować, gdyż poszczególne grupy ekspozycji mogą się cechować odmiennym natężeniem ryzyka cyklicznego. Pewnym rozwiązaniem w tym zakresie mogłoby być natomiast połączenie niezerowego poziomu z ukierunkowaniem na poszczególne sektory (tzw. nSCCyB). W tej koncepcji wszystkie banki utrzymywałyby pewien neutralny niezerowy poziom bufora dla każdego sektora kredytowego, a ewentualne podniesienie wysokości bufora byłoby uzależnione od identyfikowanego ryzyka cyklicznego w wybranych obszarach. W sytuacji przyjęcia takiej konstrukcji zmiana

⁴⁰ A.N. Berger, *Potential Competitive Effects of Basel II on Banks in SME Credit Markets in the United States*, „Journal of Financial Services Research” t. 29 nr 1 (2006), DOI: 10.1007/s10693-005-5106-3, s. 5.

⁴¹ S.M. Galaasen, H. Solheim, *Targeted Countercyclical Capital Buffers*, Norges Bank, 2018 r., <https://norges-bank.brage.unit.no/norges-bank-xmlui/handle/11250/2578482>, s. 4, dostęp: 12 stycznia 2024 r.

⁴² N. Jahn, M. Pirovano, *Understanding the specific features of the CCyB and the SCCyB – evidence from the 3D DSGE model*, „European Central Bank”, https://www.ecb.europa.eu/pub/financial-stability/macprudential-bulletin/html/ecb.mpbu201909_01-b0f121ee33.en.html, 16 września 2019 r., dostęp: 15 stycznia 2024 r.

poziomu nSCCyB mogłaby stanowić przejrzystą alternatywę dla zmian wag ryzyka dla kredytów w poszczególnych sektorach rynku⁴³.

Reasumując, bufony nakładane na banki, w tym nCCyB, mają bezpośredni wpływ na dywidendy, gdyż obniżają możliwości wypłaty zysku akcjonariuszom⁴⁴. Co więcej, podobnie jak wymogi mikroostrożnościowe, bufony oddziałują na strukturę finansowania banku. Tym samym stosowanie nCCyB może być uznane za jedną z przyczyn braku zasadności zastosowania względem tych podmiotów gospodarczych tradycyjnych teorii struktury kapitału przedsiębiorstwa⁴⁵.

WYKORZYSTANIE NCCYB W WYBRANYCH PAŃSTWACH EUROPEJSKICH

Korzystanie z nCCyB staje się coraz powszechniejsze na starym kontynencie. Pierwszym państwem, które otwarcie zadeklarowało stosowanie nCCyB, była Wielka Brytania. Do momentu wybuchu pandemii nCCyB zaczęły stosować dwa kolejne kraje: Litwa i Czechy. Państwa te uznały, że nawet w czasie istnienia umiarkowanego ryzyka cyklicznego na rynku finansowym zasadne jest utrzymywanie dodatniego poziomu CCyB⁴⁶. Na skutek doświadczeń nabytych w trakcie pandemii, w szczególności ze względu na dostrzeżenie zalet płynących z posiadania rozwiązywalnych buforów kapitałowych, stosowanie nCCyB ogłosiły kolejne państwa: Szwecja, Estonia, Holandia, Irlandia i Cypr (zob. rysunek 1)⁴⁷.

⁴³ *Ibidem*.

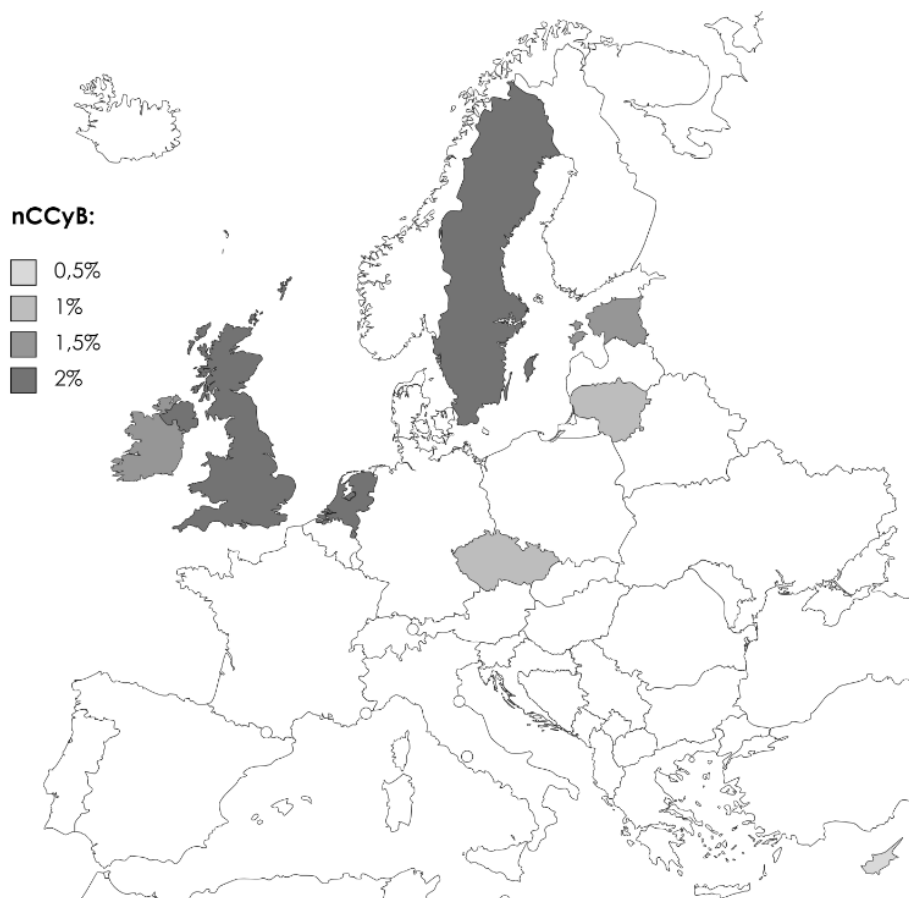
⁴⁴ J. Schroth, *Macroprudential policy with capital buffers*, „Journal of Monetary Economics” t. 118 (2021), DOI: 10.1016/j.jmoneco.2020.12.003, s. 296.

⁴⁵ E.F. Kipasha, J. Moshi, *Capital Structure and Firm Performance: Evidences from Commercial Banks in Tanzania*, „Research Journal of Finance and Accounting” (2014), s. 168; M. Marcinkowska, *Standardy kapitałowe banków: bazylejska Nowa Umowa Kapitałowa w polskich regulacjach nadzorczych*, Gdańsk 2009, s. 440-442; P. Węgrzyn, *Determinanty finansowania obligacjami banków w Polsce*, „Bank i Kredyt” t. 53 nr 4 (2022), s. 406.

⁴⁶ European Systemic Risk Board., *Review of macroprudential policy in the EU in 2019.*, LU 2020.

⁴⁷ Istotne staje się przy tym rozróżnienie pomiędzy dodatnim poziomem CCyB a nCCyB. W tym ujęciu nCCyB dotyczy specyficznego narzędzia dostosowanego do warunków krajowych, a dodatni bufor CCyB to ogólny stan aktywacji bufora, który może występować zarówno w kontekście CCyB, jak i nCCyB.

Rysunek 1.
Wykorzystywanie nCCyB w państwach europejskich
według danych na koniec 2023 r.



Źródło: opracowanie własne na podstawie danych ESRB.

Poza państwami, które wprost zadeklarowały korzystanie z neutralnego, niezeraowego poziomu bufora antycyklicznego, można wskazać dwa kolejne, których działania są bliskie efektom wprowadzenia nCCyB. Są to Dania i Norwegia, które realizują podejście zakładające zawiązywania CCyB na wczesnym etapie cyklu finansowego. Tym samym na koniec 2023 r., pomimo braku modelowego uzasadnienia przyjęcia dodatkiego poziomu bufora antycyklicznego (ujemna luka kredytowa), państwa te utrzymywały wskaźnik CCyB na poziomie 2,5%. Z kolei analitycy Narodowego Banku Finlandii (NBF) rozważają możliwość wdrożenia neutralnego niezeraowego bufora antycyklicznego, upatrując w tym podejściu szansy na zwiększenie odporności

fińskiego systemu finansowego⁴⁸. Co więcej, również Narodowy Bank Polski wskazał na zasadność rozważenia stosowania w naszym kraju niezerowego poziomu rozwiązywalnych buforów kapitałowych⁴⁹. Żadne spośród państw stosujących CCyB lub nCCyB nie zdecydowało się natomiast na wprowadzenie wskaźnika bufora, którego poziom przekraczałby 2,5%. Powodu tej decyzji można dopatrywać się w przepisach dyrektywy CRD IV, zgodnie z którymi przekroczenie poziomu 2,5% jest możliwe tylko w procedurze uwzględniającej interakcje z instytucjami unijnymi⁵⁰.

W celu dokonania oceny tego, jak nCCyB, jako narzędzie nadzoru makroostrożnościowego, przyczynia się do zwiększenia odporności systemów bankowych i ograniczenia skutków zewnętrznych szoków ekonomicznych, zidentyfikowano i dokonano syntezy uzasadnienia stosowania tego bufora przez wszystkie państwa europejskie, które zdecydowały się na jego wdrożenie. Wyniki zestawienia zostały zaprezentowane w tabeli 2.

⁴⁸ J. Topi, *How can Finland's use of the countercyclical capital buffer requirement be further developed?*, „Bank of Finland” t. 97 nr 1 (2023), <https://publications.bof.fi/handle/10024/52777>, s. 3-5, dostęp: 18 stycznia 2024 r.

⁴⁹ Rekomendacja 2 z „Raportu o stabilności systemu finansowego, czerwiec 2022 r.” brzmiała: „Doświadczenia ostatnich lat pokazują, że niektóre zdarzenia, których nie można przewidzieć, mogą mieć istotne znaczenie dla stabilności finansowej. Z tego powodu zasadne jest rozważenie stosowania niezerowego poziomu rozwiązywalnych buforów kapitałowych”.

⁵⁰ *Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2013/36/UE z dnia 26 czerwca 2013 r. w sprawie warunków dopuszczenia instytucji kredytowych do działalności oraz nadzoru ostrożnościowego nad instytucjami kredytowymi i firmami inwestycyjnymi, zmieniająca dyrektywę 2002/87/WE i uchylająca dyrektywę 2006/49/WE*, [w:] L 176/338, 2013, art. 137.

Tabela 2.
Poziomy wskaźnika i uzasadnienie stosowania nCCyB w państwach europejskich według danych na koniec 2023 r.

Państwo	Ostatnia data wdrożenia	Poziom bufora		Uzasadnienie stosowania
		Aktualny	Docelowy	
Cypr	30.11.2023*	0,5%	min. 0,5%	Zastosowano nCCyB, biorąc pod uwagę ocenę jakościową, która wskazała, że banki cypryjskie stoją przed nowymi wyzwaniami, w tym zwiększonym ryzykiem kredytowym spowodowanym potencjalnie negatywnym wpływem rosnących stóp procentowych na zdolność kredytobiorców do spłaty zadłużenia. Dodatkowo, sankcje nałożone przez Stany Zjednoczone i Wielką Brytanię rodzą zagrożenia dla reputacji cypryjskiego sektora bankowego, eksponowanego na Rosję.
Czechy	1.10.2023	2%	1%	Niezerowy CCyB na wynoszący 1% jest uznawany za standardowy poziom pokrywający „normalne” ryzyko cykliczne, niezależnie od oceny przeprowadzanej z wykorzystaniem narzędzi ilościowych (w tym dotyczących cen mieszkań oraz wolumenu udzielonych kredytów). Poziom ten jest uzasadniany m.in. niepewnym otoczeniem geopolitycznym.
Estonia	1.12.2023	1,5%	1,5%	Zastosowano nCCyB, podkreślając lepszą absorpcję potencjalnie wyższych strat kredytowych, która umożliwi udzielanie kredytów nawet w niekorzystnym otoczeniu makroekonomicznym. Brak różnicy w obecnym i docelowym poziomie wskaźnika bufora jest motywowany wysoką kapitalizacją i wysoką rentownością banków w Estonii.
Irlandia	24.11.2023 **	1%	1,5%	Podstawowym celem nCCyB jest wspieranie odporności sektora bankowego na przyszłe niekorzystane szoki w gospodarce. Biorąc pod uwagę ten cel, uważa się za właściwe, aby dodatni wskaźnik nCCyB był ustalany przed pojawieniem się potencjalnych szoków. Ustalenie poziomu nCCyB równego 1,5% jest natomiast wynikiem analiz ilościowych, w tym testów warunków skrajnych dla gospodarki i sektora bankowego.
Litwa	1.10.2023	1%	1%	Utrzymywanie poziomu bufora nCCyB ma na celu zwiększenie poziomu odporności sektora bankowego na niekorzystne szoki gospodarcze poprzez możliwość łagodzenia wpływu tych wstrząsów na podaż kredytów. Wskaźnik nCCyB na poziomie 1% obowiązywał również przed pandemią COVID-19.

Państwo	Ostatnia data wdrożenia	Poziom bufora		Uzasadnienie stosowania
		Aktualny	Docelowy	
Niderlandy	25.05.2023 ***	1%	2%	Biorąc pod uwagę złożoność systemu finansowego oraz szybkość i nieprzewidywalność niekorzystnych zmian w jego obrębie, pomiar ryzyka cyklicznego i ryzyka systemowego podlega dużej niepewności. Ze względu na to uważa się, że dodatni nCCyB jest odpowiedni, gdy cykliczne ryzyko systemowe nie jest uważane za szczególnie wysokie ani szczególnie niskie (tzw. standardowe środowisko). Dzięki takiemu podejściu banki mogą stopniowo budować bufor, a tym samym gromadzić kapitał w sprzyjających warunkach, by następnie uwolnić go w przypadku materializacji ryzyka.
Szwecja	22.06.2023	2%	2%	Dodatni neutralny poziom CCyB sprawi, że banki będą bardziej odporne na przyszłe wstrząsy w gospodarce i na rynku finansowym. Ocenia się, że ożywienie gospodarcze oraz silna pozycja finansowa, w tym wysoka rentowność banków, oznaczają, że wskaźnik bufora może zostać podniesiony do 2% bez żadnego negatywnego wpływu na podaż kredytów. Poziom 2% wynika z tego, że w ocenie organu nadzoru nie ma możliwości wczesnego wykrywania wszystkich wstrząsów ekonomicznych, co determinuje dążenie do sytuacji, w której system finansowy będzie przygotowany na zajście nieoczekiwanego szoku (jako przykład podaje się pandemię COVID-19).
Wielka Brytania	5.07.2023	2%	2%	Zasadność niezerowego neutralnego poziomu CCyB wynika z tego, że banki potrzebują czasu, aby zwiększyć poziomy funduszy własnych. W przeciwnym wypadku budowanie CCyB do poziomu, który może być potrzebny w neuralgicznym momencie cyklu finansowego, wymuszałoby na sektorze bankowym bardzo szybkie budowanie bufora (poczynając od zerowego poziomu), zwiększając w ten sposób koszty ekonomiczne tego procesu.

* 2.06.2024 r. planuje się podwyższenie poziomu bufora do 1%.

** 7.06.2024 r. planuje się podwyższenie poziomu bufora do 1,5%.

*** 31.05.2024 r. planuje się podwyższenie poziomu bufora do 2,0%.

Źródło: opracowanie własne na podstawie https://www.esrb.europa.eu/national_policy/ccb/html/index.en.html (dostęp: 2.01.2024) oraz Bank of England, The Financial Policy Committee's approach to setting the countercyclical capital buffer, <https://www.bankofengland.co.uk/paper/2023/ps/the-financial-policy-committees-approach-to-setting-the-countercyclical-capital-buffer> (dostęp: 3.01.2024).

Na podstawie badań dokumentów źródłowych można wskazać trzy grupy przyczyn (wskazywanych przez państwa wyszczególnione w tabeli 2) determinujących wykorzystanie nCCyB:

- **Grupa 1: Chęć zwiększenia odporności na szoki gospodarcze** – zwiększona zdolność do absorpcji strat (sygnalizowana przez wszystkie badane państwa) łączy się z ogólnym zwiększeniem odporności sektora bankowego na różnorodne szoki gospodarcze i systemowe, zarówno wewnętrzne, jak i zewnętrzne.
- **Grupa 2: Geopolityka** – nieprzewidywalność czynników geopolitycznych została podkreślona przez takie państwa, jak Cypr, Czechy i Irlandia, które zwracały uwagę m.in. na ryzyko związane z nakładanymi na Rosję sankcjami czy na dużą zależność od większych gospodarek.
- **Grupa 3: Zapewnienie dostępu do finansowania przedsiębiorstw** – podkreślane bezpośrednio przez Estonię i Litwę, które uwypuklają znaczenie bufora w kontekście umożliwienia bankom lepszego radzenia sobie ze stratami w trudnych warunkach gospodarczych oraz dążenie do utrzymania podaży kredytu. Podkreśla to rolę nCCyB nie tylko jako narzędzia zwiększającego odporność banków, ale również oddziałującego pozytywnie na gospodarkę poprzez zapewnianie finansowania podmiotom gospodarczym.

Dodatkowo, niektóre państwa zaznaczały, iż atutem nCCyB jest możliwość jego stopniowego zawiązywania w sprzyjających warunkach ekonomicznych. Jak wynikało z uzasadnienia przedstawionego przez Wielką Brytanię, oddziałuje to także na zmniejszenie kosztów ekonomicznych budowania bufora w porównaniu z sytuacją, gdyby ten musiał być budowany w czasie narastających dynamicznie napięć na rynku. Dodatkowo Szwecja oraz Litwa bezpośrednio odwoływały się do doświadczeń związanych z COVID-19, kiedy to możliwość rozwiązania bufora stanowiła silny atut wspierający stabilność sektora bankowego oraz umożliwiający utrzymanie podaży kredytów.

Odwoływanie się do pozytywnych doświadczeń związanych z wykorzystaniem bufora antycyklicznego w okresie pandemii świadczy o dojrzałości organów makroostrożnościowych, które są świadome braku możliwości przewidywania niektórych niekorzystnych scenariuszów i szoków makroekonomicznych. Owym szokom należałoby przypisać miano tzw. czarnych łabędzi. Czarnym łabędziem określa się zdarzenie, które jest nietypowe, ponieważ wykracza poza domenę zwykłych oczekiwań, jako że żaden element przeszłości nie wskazuje wyraźnie na możliwość jego zaistnienia. Po drugie, wywiera drastyczny wpływ na rzeczywistość. Po trzecie, mimo braku typowości tego zdarzenia, społeczeństwo doszukuje się uzasadnienia jego wystąpienia po fakcie, tak by owe zdarzenie stało się wytłumaczalne i przewidywalne⁵¹. Biorąc to pod uwagę, utrzymywanie dodatnich wartości bufora antycyklicznego należy uznać za akceptację

⁵¹ N.N. Taleb, *Czarny łabędź: o skutkach nieprzewidywalnych zdarzeń*, Warszawa 2017, s. 17.

nieprzewidywalności niektórych elementów otoczenia sektora finansowego. Wszak jak twierdził Taleb, „predyktory mogą się nadawać do przewidywania zwyczajności, ale nie sprawdzają się w przypadku zdarzeń nietypowych, więc muszą na nich poleć”⁵².

PODSUMOWANIE

W ostatnich latach państwa europejskie coraz chętniej wykorzystują neutralną niezerową odmianę bufora antycyklicznego (nCCyB). Przyspieszenie przejścia w kierunku dodatniego poziomu bufora odnotowano po pandemii COVID-19. Koncepcja nCCyB jest istotnym elementem w arsenale instrumentów makroostrożnościowych, mającym na celu zwiększenie odporności i antycykliczności aktywności sektora bankowego, a *implicite* całego sektora finansowego. Jego znaczenie w kontekście zarządzania ryzykiem systemowym i stabilności finansowej jest coraz częściej dostrzegane i doceniane. Uprawdopodobnia to analiza uzasadnień stosowania tego bufora przez państwa europejskie, które zdecydowały się na jego wdrożenie. Badania te podkreśliły trzy kluczowe grupy determinantów stosowania nCCyB. Można do nich zaliczyć chęć zwiększenia odporności systemu finansowego na szoki gospodarcze poprzez zdolność do absorpcji strat, konieczność utrzymywania dodatniego kapitału w kontekście nieprzewidywalnego otoczenia geopolitycznego oraz zapewnienie dostępu do finansowania przedsiębiorstw w sytuacji spowolnienia gospodarki lub recesji. Z drugiej strony, studia literaturowe podkreślają, że istotną wadą nCCyB jest potencjalne ograniczenie akcji kredytowej w wyniku konieczności utrzymywania wyższego poziomu buforów kapitałowych. Choć argument ten nie pozostaje bez znaczenia, to należy mieć na uwadze, że nCCyB może być zawiązywany w sprzyjającym otoczeniu makroekonomicznym, przez co potencjalne ograniczenie akcji kredytowej będzie wpisywało się w jego antycykliczny charakter. Wyniki przeprowadzonych badań mają istotne znaczenie dla decydentów i regulatorów, podkreślając potencjalne korzyści, wyzwania i przyszłe kierunki rozwoju w stosowaniu buforów antycyklicznych.

O znaczeniu nCCyB we współczesnej i zmiennej gospodarce świadczy również istnienie tzw. czarnych łabędzi, utożsamianych z niespodziewanymi wydarzeniami o dużej sile oddziaływania. Z kolei coraz częstsze wykorzystywanie tych buforów w jurysdykcjach europejskich świadczy o zaakceptowaniu przez organy makroostrożnościowego faktu nieprzewidywalności niektórych zdarzeń. Wszak, jak uważa Taleb, narzędzia statystyczne oparte na analizie zdarzeń i danych z przeszłości są – w najlepszym wypadku – umiarkowanie przydatne do oceny stanu przyszłego. To też sprawia, iż „łatwiej poradzić sobie z podatnością na niekorzystne skutki zmienności, niż przewidzieć zdarzenie, które

⁵² *Ibidem*, s. 225.

je wywoła”⁵³. Przykładami nieprzewidywalnych zdarzeń w ostatnich latach były m.in. pandemia COVID-19 czy wojna w Ukrainie.

Warto podkreślić, że optymalne wykorzystanie nCCyB w praktyce gospodarczej pozostaje obszarem dalszych badań. Przyszłe analizy powinny koncentrować się na empirycznej ocenie skutków wdrożenia nCCyB, zwłaszcza w kontekście zmiennych warunków makroekonomicznych i różnorodności systemów bankowych na świecie. Ponadto istotne jest zbadanie interakcji nCCyB z innymi narzędziami makroostrożnościowymi i ich wspólnego wpływu na stabilność finansową.

BIBLIOGRAFIA

- Angelini P., Enria A., Neri S., i in., *Pro-Cyclicality of Capital Regulation: Is it a Problem? How to Fix it?*, „SSRN Electronic Journal” (2010), DOI: 10.2139/ssrn.1721563, <http://www.ssrn.com/abstract=1721563>.
- Babic D., Fahr S., *Shelter from the storm: recent countercyclical capital buffer (CCyB) decisions*, „European Central Bank”, https://www.ecb.europa.eu/pub/financial-stability/macprudential-bulletin/html/ecb.mpbu201903_04-b8ad0c67e9.en.html, 27 marca 2019 r., dostęp: 5 stycznia 2024 r.
- Basel Committee on Banking Supervision, *Newsletter on positive cycle-neutral countercyclical capital buffer rates*, https://www.bis.org/publ/bcbs_nl30.htm, 5 października 2022 r., dostęp: 16 stycznia 2024 r.
- Berger A.N., *Potential Competitive Effects of Basel II on Banks in SME Credit Markets in the United States*, „Journal of Financial Services Research” t. 29 nr 1 (2006), DOI: 10.1007/s10693-005-5106-3.
- Bitar M., Pukthuanthong K., Walker T., *The effect of capital ratios on the risk, efficiency and profitability of banks: Evidence from OECD countries*, „Journal of International Financial Markets, Institutions and Money” t. 53 (2018), DOI: 10.1016/j.intfin.2017.12.002.
- Carvalho Valencia O., Ortiz Bolaños A., *Bank capital buffers around the world: Cyclical patterns and the effect of market power*, „Journal of Financial Stability” t. 38 (2018), DOI: 10.1016/j.jfs.2018.02.004.
- Coffinet J., Coudert V., Pop A., Pouvelle C., *Two-way interplays between capital buffers and credit growth: Evidence from French banks*, „Journal of International Financial Markets, Institutions and Money” t. 22 nr 5 (2012), DOI: 10.1016/j.intfin.2012.05.011.

⁵³ N.N. Taleb, *Antykeruchocść: o rzeczach, którym służą wstrząsy*, Warszawa 2017, s. 15–23.

- Couaillier C., Idier J., Scalone V., *Activation of countercyclical capital buffers in Europe: initial experiences*, „Bulletin de la Banque de France” nr 222 (2019), <https://ideas.repec.org/a/bfr/bullbf/201922201.html>.
- Czech National Bank, *Provision of a general nature IV/2015*, <https://www.cnb.cz/en/financial-stability/macprudential-policy/the-countercyclical-capital-buffer/provision-of-a-general-nature-on-setting-the-countercyclical-capital-buffer-rate/Provision-of-a-general-nature-IV-2015>, 2015 r., dostęp: 5 stycznia 2024 r.
- Dobrzańska A., Kurowski Ł., *Antycykliczny bufor kapitałowy jako instrument polityki makroostrożnościowej. Dotychczasowe doświadczenia w Unii Europejskiej*, „Bezpieczny Bank” nr 1 (74) (2019), DOI: 10.26354/bb.1.1.74.2019.
- Drehmann M., Borio C.E.V., Gambacorta L., i in., *Countercyclical Capital Buffers: Exploring Options*, „SSRN Electronic Journal” (2010), DOI: 10.2139/ssrn.1648946.
- Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2013/36/UE z dnia 26 czerwca 2013 r. w sprawie warunków dopuszczenia instytucji kredytowych do działalności oraz nadzoru ostrożnościowego nad instytucjami kredytowymi i firmami inwestycyjnymi, zmieniająca dyrektywę 2002/87/WE i uchylająca dyrektywy 2006/49/WE*, [w:] L 176/338, 2013.
- Edge R.M., Liang N., *Financial Stability Committees and the Countercyclical Capital Buffer*, „SSRN Electronic Journal” (2020), DOI: 10.2139/ssrn.3556505, <https://www.ssrn.com/abstract=3556505>.
- European Systemic Risk Board., *Review of macroprudential policy in the EU in 2019.*, LU 2020.
- European Systemic Risk Board, *Recommendation of the European Systemic Risk Board of 18 June 2014 on guidance for setting countercyclical buffer rates (ESRB/2014/1)*, (2014), https://www.esrb.europa.eu/pub/pdf/recommendations/140630_ESRB_Recommendation.en.pdf?90ace214e21806d5347f5b45d4fc541a.
- Galaasen S.M., Solheim H., *Targeted Countercyclical Capital Buffers*, Norges Bank, 2018 r., <https://norges-bank.brage.unit.no/norges-bank-xmlui/handle/11250/2578482>.
- Galán J., *Measuring Credit-To-GDP Gaps. The Hodrick-Prescott Filter Revisited*, 8 maja 2019 r., <https://papers.ssrn.com/abstract=3384613>.
- García-Suaza A.F., Gómez-González J.E., Pabón A.M., Tenjo-Galarza F., *The cyclical behavior of bank capital buffers in an emerging economy: Size does matter*, „Economic Modelling” t. 29 nr 5 (2012), DOI: 10.1016/j.econmod.2012.05.021.
- Herz B., Keller J., *How Do Regulators Set the Countercyclical Capital Buffer?*, „International Journal of Central Banking” t. 19 nr 3 (2023), DOI: 10.2139/ssrn.3560920.
- Huang X., Xiong Q., *Bank capital buffer decisions under macroeconomic fluctuations: Evidence for the banking industry of China*, „International Review of Economics & Finance” t. 36 (2015), DOI: 10.1016/j.iref.2014.11.005.

- Jahn N., Pirovano M., *Understanding the specific features of the CCyB and the SCCyB – evidence from the 3D DSGE model*, „European Central Bank”, https://www.ecb.europa.eu/pub/financial-stability/macprudential-bulletin/html/ecb.mpbu201909_01-b0f121ee33.en.html, 16 września 2019 r., dostęp: 15 stycznia 2024 r.
- Kipasha E.F., Moshi J., *Capital Structure and Firm Performance: Evidences from Commercial Banks in Tanzania*, „Research Journal of Finance and Accounting” (2014).
- Kurowski Ł., Rogowicz K., *Are business and credit cycles synchronised internally or externally?*, „Economic Modelling” t. 74 (2018), DOI: 10.1016/j.econmod.2018.05.009.
- Marcinkowska M., *Standardy kapitałowe banków: bazylejska Nowa Umowa Kapitałowa w polskich regulacjach nadzorczych*, Gdańsk 2009.
- Ministerstwo Finansów, *Znosimy bufor ryzyka systemowego. To korzyść dla MŚP – Ministerstwo Finansów – Portal Gov.pl*, „Ministerstwo Finansów”, <https://www.gov.pl/web/finanse/znosimy-bufor-ryzyka-systemowego-to-korzysc-dla-msp>, dostęp: 15 stycznia 2024 r.
- Mora N., Logan A., *Shocks to bank capital: evidence from UK banks at home and away*, „Applied Economics” t. 44 nr 9 (2012), DOI: 10.1080/00036846.2010.537639.
- Moudud-Ul-Huq S., *The Impact of Business Cycle on Banks’ Capital Buffer, Risk and Efficiency: A Dynamic GMM Approach from a Developing Economy*, „Global Business Review” t. 22 nr 4 (2021), DOI: 10.1177/0972150918817382.
- Noronha A.C.B.T.F., Cajueiro D.O., Tabak B.M., *Bank Capital Buffers, Lending Growth Andeconomic Cycle: Empirical Evidence For Brazil*, „Anais do XXXVIII Encontro Nacional de Economia [Proceedings of the 38th Brazilian Economics Meeting]” (2011), <https://ideas.repec.org/p/anp/en2010/035.html>.
- Pfeifer L., Hodula M., *A profit-to-provisioning approach to setting the countercyclical capital buffer*, „Economic Systems” t. 45 nr 1 (2021), DOI: 10.1016/j.ecosys.2021.100853.
- Reigl N., Uusküla L., *Alternative frameworks for measuring credit gaps and setting countercyclical capital buffers*, „Journal of Financial Economic Policy” t. 13 nr 2 (2021), DOI: 10.1108/JFEP-04-2019-0070.
- Schroth J., *Macroprudential policy with capital buffers*, „Journal of Monetary Economics” t. 118 (2021), DOI: 10.1016/j.jmoneco.2020.12.003.
- Stojkov K., *Different Approaches to Implementing a Countercyclical Capital Buffer*, „Reserve Bank of Austria Bulletin”, <https://www.rba.gov.au/publications/bulletin/2020/sep/different-approaches-to-implementing-a-countercyclical-capital-buffer.html>, września 2020 r., dostęp: 16 stycznia 2024 r.
- Sutherland D., Hoeller P., Égert B., Roehn O., *Counter-Cyclical Economic Policy*, 5 maja 2010 r., <https://papers.ssrn.com/abstract=1604410>.

- Taleb N.N., *Czarny łabędź: o skutkach nieprzewidywalnych zdarzeń*, Warszawa 2017.
- Taleb N.N., *Antykruchłość: o rzeczach, którym służą wstrząsy*, Warszawa 2017.
- Topi J., *How can Finland's use of the countercyclical capital buffer requirement be further developed?*, „Bank of Finland” t. 97 nr 1 (2023), <https://publications.bof.fi/handle/10024/52777>.
- Wezel T., *Conceptual Issues in Calibrating the Basel III Countercyclical Capital Buffer*, International Monetary Fund 2019.
- Węgrzyn P., *Determinanty finansowania obligacjami banków w Polsce*, „Bank i Kredyt” t. 53, nr 4 (2022).

ROLA NIEZEROWEGO NEUTRALNEGO BUFORA ANTICYKLICZNEGO W KSZTAŁTOWANIU STABILNOŚCI SEKTORA BANKOWEGO

Streszczenie

W opracowaniu opisano zasadność wykorzystania niezerowego neutralnego bufora antycyklicznego (ang. *Non-zero neutral countercyclical capital buffer*, dalej nCCyB) w celu wzmocnienia stabilności sektora bankowego. Celem opracowania jest ocena tego, jak nCCyB, jako narzędzie nadzoru makroostrożnościowego, przyczynia się do zwiększenia odporności systemów bankowych i ograniczenia skutków zewnętrznych szoków ekonomicznych. Wykorzystaną metodą badawczą jest krytyczny przegląd literatury przedmiotu oraz analiza dokumentów źródłowych jurysdykcji europejskich, w których stosowany jest niezerowy neutralny antycykliczny bufor kapitałowy. Przegląd literaturowy wskazuje na znaczącą rolę tego bufora w zmniejszaniu nierównowagi w systemie bankowym i poprawie odporności na kryzysy. Jak wynika z opracowania, nCCyB stanowi cenny komponent instrumentarium makroostrożnościowego, który wspiera antycykliczne funkcjonowanie sektora bankowego. Sformułowane wnioski mają istotne implikacje dla decydentów, podkreślając potrzebę elastycznego podejścia do wykorzystywania niezerowego neutralnego bufora antycyklicznego.

Słowa kluczowe: niezerowy neutralny bufor antycykliczny, nCCyB, stabilność finansowa, nadzór makroostrożnościowy

THE ROLE OF THE NON-ZERO NEUTRAL COUNTERCYCLICAL CAPITAL BUFFER IN SHAPING BANKING SECTOR STABILITY

Abstract

This paper describes the rationale for using a non-zero neutral countercyclical capital buffer (hereafter nCCyB) to strengthen the banking sector's stability. The study aims to assess how the nCCyB, as a macroprudential oversight tool, contributes to enhancing the resilience of banking systems and reducing the impact of external economic shocks. The research method used is a critical review of the literature on the subject and an analysis of the source documents of European jurisdictions where a non-zero neutral countercyclical capital buffer is applied. The literature review points to the significant role of this buffer in reducing imbalances in the banking system and improving resilience to crises. As the study shows, the nCCyB is a valuable component of a macroprudential framework that supports the countercyclical functioning of the banking sector. The conclusions formulated have important implications for policymakers, highlighting the need for a flexible approach to using a non-zero neutral countercyclical buffer.

Keywords: non-zero neutral countercyclical capital buffer, nCCyB, financial stability, macroprudential oversight

Cytuj jako:

Kruszka M., Węgrzyn P., *Rola niezerowego neutralnego bufora antycyklicznego w kształtowaniu stabilności sektora bankowego*, „Myśl Ekonomiczna i Polityczna” 2024, nr 2(81), s. 56-78 DOI: 10.26399/meip.2(81).2024.09/m.kruszka/p.wegrzyn

Cite as:

Kruszka M., Węgrzyn P. (2024). ‘The Role of the NonZero Neutral Countercyclical Capital Buffer in Shaping Banking Sector Stability’. *Myśl Ekonomiczna i Polityczna* 2(81), 56-78 DOI: 10.26399/meip.2(81).2024.09/m.kruszka/p.wegrzyn

ZARYS HISTORII SAMOPOMOCY FINANSOWEJ W POLSCE DO KOŃCA XX WIEKU

DOI: 10.26399/meip.2(81).2024.10/m.bakowski

WPROWADZENIE

Pierwsze organizacje, które realizowały idee samopomocy, zaczęły funkcjonować w Europie w okresie średniowiecza. Instytucje te poprzedzały powstanie spółdzielni kredytowych. Przyczyną ich narodzin był dynamiczny rozwój gospodarczy w drugiej połowie średniowiecza, co wywołało zwiększony popyt na pieniądź, którego nie było w dostatecznej ilości w obrocie gospodarczym. Doprowadziło to do pobierania wygórowanych odsetek od pożyczonych pieniędzy, tzw. lichwy. Najbardziej odczuwała to uboga ludność¹. Na przestrzeni ponad 450 lat można wskazać wiele przykładów podmiotów zajmujących się pomocą finansową dla społeczeństwa, co jest przedmiotem niniejszej analizy.

PIERWSZE FORMY SAMOPOMOCY FINANSOWEJ W POLSCE

Pierwsze próby organizowania w Polsce wsparcia kredytowego w oparciu o zasady samopomocy sięgają XV w. Przykładem są kaszubskie maszoperie rybackie (organizacje zawodowe rybaków morskich). Z upływem czasu idea samopomocy finansowej była rozwijana i powstawały nowe organizacje. Przyjęły one formę m.in. banków pobożnych, tzw. *montes pietatis*, które pojawiły się w XV w. we Włoszech, później we Francji i w Niemczech. Zajmowały się udzielaniem kredytów bezprocentowych dla ludności

* Akademia Łomżyńska, Polska, e-mail: bakos@wp.pl, ORCID: 0000-0003-3648-0512.

¹ J. Kuliszewski, *Powszechna historia gospodarcza średniowiecza i czasów nowożytnych*, Warszawa: Książka i Wiedza, 1961, s. 345 i n.

ubogiej pod zastaw ruchomości (fantów). Środki na tę działalność pochodziły z funduszy uzyskanych z dobroczynności. Powstały one na skutek walki kościoła katolickiego z lichwą i wprowadzonym zakazem pobierania odsetek od pożyczek według zasady *Mutuum date nihil inde sperantes* („Dawajcie pożyczki, nie oczekując żadnych zysków”, Ewangelia Świętego Łukasza 6,35). Pierwszym takim bankiem była założona w 1577 r. przez ks. Wawrzyńca Białobrzeskiego Fundacja Taniego Kredytu w Ostrołęce, która udzielała rzemieślnikom pożyczek o niskim oprocentowaniu. Wkrótce jezuita, ksiądz Piotr Skarga, utworzył bank pobożny w 1587 r. w Krakowie. Następnie ufundowano banki pobożne w Wilnie (1579 r.), Warszawie (1589 r.), Łowiczu (ok. 1600 r.)². Uległy one likwidacji w okresie zaborów, a w Krakowie przetrwały do roku 1948³.

W historii rozwoju instytucji przedspółdzielczych można wskazać też inne przykłady. W 1715 r. ksiądz Jordan założył w Pabianicach kasę pożyczkową pod nazwą „Zakładka na sprzężaj”. Przeznaczeniem kasy było udzielanie włościanom nieoprotentowanych pożyczek na zakup wołów i koni, czyli tzw. sprzężaju. Kasa ta miała charakter filantropijny, ale też pewne cechy współczesnej spółdzielni kredytowej. Fundusze pochodziły z daru założyciela, wnoszonych składek chłopów i zapisów osób fizycznych. Obowiązywała solidarna poręka zaciągniętej pożyczki przez całą gromadę gospodarzy lub tylko kilku z nich, którzy mieli prawo kontrolowania sposobu wykorzystania kredytu przez dłużników⁴.

Pod koniec XVIII w. pojawiły się na rynku instytucje, które posiadały atrybuty spółdzielni kredytowej: wiejskie kasy pieniężne i magazyny zbożowe. Pierwsza wiejska kasa pożyczkowa została założona w 1765 r. przez Andrzeja Zamojskiego we wsiach Jonne i Elżbiecie pod nazwą „Karbona”. Ze składek gospodarzy powstał kapitał zarządzany przez sołtysa oraz dwóch gospodarzy i był przeznaczony do udzielania włościanom pożyczek w nieszczęśliwych wypadkach, na sfinansowanie wydatków weselnych, na naukę rzemiosła czy też budowę domów⁵.

Innymi zasadami działalności odznaczały się wiejskie kasy pożyczkowe, które założyła księżna Anna Jabłonowska w Siemiatyczach i Kocku. Kasy te przyjmowały wkłady oszczędnościowe i udzielały tanich pożyczek rolnikom. Pożyczki przyznawała grupa wiejska, a ich oprocentowanie wynosiło 3%. Tyle samo wynosiło oprocentowanie

² J. Ossowski, *Jabmużna i kredyt*, Sopot: Fundacja na rzecz Polskich Związków Kredytowych, 2005, s. 75-76.

³ S. Głabiński, *Wykład ekonomiki społecznej wraz z zarysem polityki ekonomicznej z historią ekonomiki*, Lwów: Towarzystwo Nauczycieli Szkół Wyższych, 1913, s. 378.

⁴ J. Ossowski, *Instytucje „mikrokredytowe” w dawnej Polsce*, [w]: E. Ostrowska, J. Ossowski (red.), *Rynki finansowe. Mikrofinanse*, Sopot: Fundacja na rzecz Polskich Związków Kredytowych, 2009, s. 748.

⁵ T. Kłapkowski, *Spółdzielnie rolnicze w województwach centralnych i wschodnich*, Warszawa: WZZSRRP, 1928, s. 5.

depozytów. Podobną kasę założył w 1779 r. kasztelan radomski Michał Świdziński. Obok kas pieniężnych zakładano samopomocowe magazyny zbożowe, zajmujące się udzielaniem na przednówku pożyczek w naturze. Zwracane były one także w naturze po żniwach. Pierwsze magazyny wiejskie założyli Czartoryscy w 1779 r. w swoich dobrach w Wołczynie, Puławach i Samokłęskach⁶.

Opisane przykłady pozwalają stwierdzić, że już w II połowie XVIII w. można wskazać na ziemiach Polski rodzime załóżki jednostek drobnego kredytu spółdzielczego. Swoją strukturą były dostosowane do warunków, jakie wówczas panowały na wsi. Założyciele ich kierowali się dobroczynnością, jednak działalność tych instytucji cechuje się spółdzielczym charakterem i jest nowatorska jak na tamte czasy.

Druga połowa XIX w. to okres liberalizacji rynku operacji pożyczkowych w większości krajów europejskich. W 1854 r. w Anglii uchylono przepisy prawne, które zakazywały pobierania nadmiernych odsetek. W Prusach miało to miejsce w 1867 r., w monarchii austro-węgierskiej w 1868 r., a w carskiej Rosji w 1879 r. Doprowadziło to prawie wszędzie do wzrostu stóp procentowych. Głównie na terenach wiejskich powszechne były praktyki lichwiarskie. Dodatkowo w tym okresie nastąpiło zniesienie pańszczyzny i zależności cechowej, co spowodowało uwolnienie dość znacznych zasobów pracy. „Uwolnione zasoby pracy mogły być spożytkowane, z jednej strony na zwiększenie produkcji przez drobnych producentów oraz wzrost obrotów przez drobnych handlowców, a z drugiej strony wzbogaczy powstający w miastach rynek pracy”⁷.

W tej sytuacji zwiększył się popyt na kredyt obrotowy ze strony drobnych producentów i handlowców. Nie mieli oni możliwości korzystania z kredytów oferowanych przez banki akcyjne, które były wysoko oprocentowane. Dodatkowo banki nie miały rozbudowanej sieci placówek i nie były zainteresowane małą znaczącymi kredytobiorcami. Wszystko to spowodowało, że indywidualnie działający drobni wytwórcy stali się podmiotami słabymi ekonomicznie na rynku, niemającymi dostępu do kapitału. Wpłynęło to na powstanie i rozwój stowarzyszeń kredytowych, co było przejawem przedsięwzięć społecznych w wymiarze lokalnym. Spółdzielnie kredytowe zakładano jako sprzeciw wobec wyzysku ekonomicznego i lichwy, jako wsparcie najbiedniejszych grup społecznych, głównie z terenów wiejskich oraz spoza dużych centrów przemysłowych. Powstawanie spółdzielni kredytowych sprzyjało także racjonalnemu wykorzystaniu funduszy samopomocowych z punktu widzenia gospodarki oraz obronie słabszych podmiotów.

⁶ *Ibidem*, s. 4-5.

⁷ T. Bryniarska, *Polska spółdzielczość kredytowa na rynkach konkurentów i kooperantów (ze szczególnym uwzględnieniem spółdzielczości kredytowej na Opolszczyźnie)*, Opole: Uniwersytet Opolski, 1999, s. 22.

KASY SCHULZEGO I RAIFFEISENA NA ZIEMIACH POLSKICH

Pionierami wykształconej spółdzielczości finansowej są Franz Herman Schulze (1808-1883) i Friedrich Wilhelm Raiffeisen (1818-1888). Zalicza się ich do klasyków spółdzielczości kredytowej. Zakładali na terenie Niemiec pierwsze spółdzielnie kredytowe, ale każdy z nich inaczej organizował działalność, tworząc swoisty system spółdzielczości.

Schulze był propagatorem liberalizmu gospodarczego i uważał, że można pogodzić pracę z kapitałem. Sukcesu upatrywał w solidarności, samopomocy społecznej oraz zawodowej ogółu ludzi, którzy byli połączeni grupowym interesem, zbieżnymi potrzebami oraz podobną sytuacją, w jakiej się znajdowali. W 1850 r. założył w rodzinnym mieście, Delitzsch, pierwszą kasę pożyczek i oszczędności. Intencją założyciela było zapewnienie rzemieślnikom i kupcom podobnych korzyści skali, które uzyskał przemysł fabryczny. W początkowym okresie działalności kasy skupiała ona nieliczną grupę obywateli tego miasteczka. Osoba wstępująca do kasy była zobowiązana do wniesienia udziału w wysokości jednego talara oraz musiało za nią poręczyć co najmniej dwóch członków. Pozostali podejmowali w głosowaniu ostateczną decyzję o przyjęciu danej osoby w poczet działaczy. Pożyczki były udzielane tylko członkom kasy. Zakładanie kas przez Schulzego na wsi nie powiodło się. Dlatego były one otwierane w miastach, gdzie znajdowały się siedziby władz administracyjnych oraz sądów. Z kas mogła korzystać zarówno ludność miast, jak i wsi⁸. Jednak dostęp rolników do tych instytucji był utrudniony.

Brak instytucji kredytowych na terenach wiejskich zastąpiono stowarzyszeniami, które zakładał działacz gospodarczy Friedrich Raiffeisen. Były to kasy oszczędnościowo-pożyczkowe, zajmujące się udzielaniem taniego oraz dogodnego kredytu dla ludności rolniczej. Celem ich działalności było polepszenie materialnych oraz moralnych warunków życia członków. Raiffeisen zorganizował pierwszą kasę w 1854 r. we wsi Heddesdorf. Po 34 latach w Niemczech funkcjonowało ponad 700 takich instytucji. Miały one charakter lokalny, działały na obszarze jednej wsi lub parafii. Członkowie w początkowym okresie nie wnosili żadnych udziałów ani wpisowego. Dopiero uchwalona 19 lipca 1876 r. ustawa nałożyła obowiązek wnoszenia udziałów. W kasach Raiffeisena wprowadzono niewielkie udziały, jakie należało wnieść, a ich wysokość nie przekraczała 30 marek⁹.

Rozbieżności między systemami Raiffeisena i Schulza były spowodowane ich różnymi poglądami politycznymi, religijnymi oraz społecznymi. Schulze jako ekonomista opracował program działania czysto rynkowy, aby zmienić warunki życiowe osób najbiedniejszych, wszystkimi dostępnymi metodami. Natomiast Raiffeisen był

⁸ P. Ruczkowski, *Komunalne kasy oszczędnościowe w Drugiej Rzeczypospolitej: ustrój prawny i działalność*, Sandomierz: Wyższa Szkoła Humanistyczno-Przyrodnicza, 2010, s. 31.

⁹ *Ibidem*, s. 32.

filantropem, który chciał przy pomocy spółdzielni pożyczkowych rozpropagować uczucia religijne oraz chrześcijańską miłość do bliźniego. Kasy, które stworzył, kierowały się nie tylko względami ekonomicznymi. Działały według zasady „jeden za wszystkich – wszyscy za jednego”, która dotyczyła nieograniczonej rękąmi wszystkich działaczy. Porównanie głównych cech kas systemu Raiffeisena i Schulzego przedstawia tabela 1.

Tabela 1.
Porównanie kas Schulza i Raiffeisena

Cecha	System H. Schulza	System F. Raiffeisena
Cel funkcjonowania	ekonomiczny: oferowanie usług finansowych na warunkach, które umożliwiłyby członkom awans społeczny do klasy średniej	ekonomiczny, społeczny: zintegrowanie sił oraz zasobów spółdzielców dla ich pożytku gospodarczego według zasady chrześcijańskiej miłości bliźniego
Zysk	kasy opierają działalność w dużym stopniu na zasadach rynkowych, najważniejsza jest sprawność organizacyjna oraz efektywność ekonomiczna	kasy nie są nastawione na zysk, przywiązują wagę do współpracy społeczności lokalnej opartej na zasadach braterstwa
Obszar działania	duży, bez żadnych ograniczeń	mały, ograniczony do terenu parafii lub wsi
Teren działania	miasta, członkami są drobni przemysłowcy, kupcy, rękodzielnicy i robotnicy	wsie, członkami są głównie rolnicy, którzy mają poglądy konserwatywne (ok. 3000)
Liczba członków	przeciętnie duża, małe znaczenie więzi członkowskich	przeciętnie mała, członkowie dobrze się znają
Wysokość udziału członka	wysoka	niska
Polityka dywidendy	dywidenda płacona bez określonej granicy	dywidenda nie przekracza stopy procentowej wkładów oszczędnościowych
Depozyty	obowiązkowo lokowane we własnym banku ludowym	obowiązkowo lokowane we własnej kasie
Rodzaj udziałowego kredytu	krótkoterminowy, przeważnie na trzy miesiące, maksymalnie na dwa lub trzy lata; nie można było znać dokładnie sytuacji ekonomicznej dłużników	krótkoterminowy, jak i długoterminowy, stosowano uproszczony model badania zdolności kredytowej
Kontrola kredytu	ścista kontrola sposobu wykorzystania kredytu	zasadniczo brak kontroli sposobu wykorzystania kredytu
Praca zarządu	wynagradzana	społeczna, z wyjątkiem opłacanej pracy kasjera

Cecha	System H. Schulza	System F. Raiffeisena
Koszty funkcjonowania	pokrywane z odsetek od lokat w innych bankach	minimalizowane, opierające się na bezpłatnej pracy członków
Nadwyżka finansowa	część zasila fundusz rezerwowy, a reszta wypłacana jest członkom	cała kwota zasila fundusz rezerwowy
Refinansowanie działalności	nie występuje	organizowanie central finansowych
Rękojnia i odpowiedzialność członków	solidarna i nieograniczona, później została ograniczona do wysokości udziałów i dopłaty do trzech tysięcy marek w wypadku powstania straty	solidarna i nieograniczona odpowiedzialność członków
Likwidacja	fundusz rezerwowy dzielony pomiędzy członków	fundusz rezerwowy przekazany na cele społeczne

Źródło: opracowanie własne na podstawie: Z. Chmielewski, *Kasy Stefczyka a Banki Ludowe*, Lwów–Kraków–Warszawa–Wilno–Katowice–Toruń: ZZSRRP, 1926, s. 3-10; E. Gostomski, *Europejskie banki spółdzielcze*, „Gazeta Bankowa” 2006, nr 46, s. 12; E. Gostomski, *Narodziny spółdzielczości kredytowej w Europie i rozwój banków spółdzielczych w Polsce*, [w]: A. Szelańska (red.), *Współczesna bankowość spółdzielcza*, Warszawa: CeDeWu, 2011, s. 23-25; T. Kłapkowski, *Patronackie spółdzielnie rolnicze w Małopolsce*, Kraków: Spółdzielczy Instytut Naukowy, 1927, s. 67-68; L. Lamenta, *Spółdzielcze kasy oszczędnościowo-kredytowe w systemie instytucji finansowych*, Koszalin: Bałtycka Wyższa Szkoła Humanistyczna, 1997, s. 15; W. Morawski, *Słownik historyczny bankowości polskiej do 1939 roku*, Warszawa: MUZA SA, 1998, s. 67-68; T. Orzeszko, *Banki spółdzielcze w Polsce. Ekonomiczne i finansowe warunki rozwoju*, Poznań: WSB, 1998, s. 27-28; S. Sochociński, *Podstawy i zasady spółdzielczości kredytowej w Polsce Ludowej w świetle doświadczeń wielkopolskiego systemu spółdzielczego*, Poznań: Wydawnictwo Akademii Ekonomicznej, 1984, s. 44; J. Szambelańczyk, *Banki spółdzielcze w Polsce w procesach zmian gospodarczych*, Poznań: Wydawnictwo Akademii Ekonomicznej, 2006, s. 15-24.

Kasy Schulzega w większym stopniu zbliżone były do rozwiązania rynkowego i tym różniły się od spółdzielni Raiffeisena. Wiele z nich po uchwaleniu ustawy spółdzielczej przekształciło się w spółki akcyjne, natomiast kasy typu Raiffeisena stały się wzorcem dla rozwoju spółdzielni kredytowej. Uważał on spółdzielnie za jedno ze stadiów tworzenia chrześcijańsko-braterskiego bytu w grupach rolnych.

Do będącej pod zaborami Polski w XIX w. również przeniknęła myśl spółdzielczości kredytowej, jednak każdy z zaborców obrał różne drogi organizowania oraz prowadzenia spółdzielni kredytowych. Zakładane instytucje kredytowe miały różną postać, cechy oraz odmienne nazwy, określenia w poszczególnych zaborach. Było to następstwem innej sytuacji ekonomicznej oraz prawnej w poszczególnych zaborach, koncepcji założycieli instytucji kredytowych. Duża część z nich była zakładana w większym lub mniejszym stopniu na wzór spółek Schulzega lub też kas Raiffeisena.

Najwcześniej i najszybciej rozwijały się spółdzielnie kredytowe pod zaborem Prus. Zakładano je w Wielkopolsce już w latach 50. XIX w. W 1850 r. założono Spółkę dla Oszczędności i Pożyczek Wekslowych w Śremie, która uważana jest za pierwszą polską spółdzielnię na terenach zaboru pruskiego. Na terenach włączonych do Prus przeważały spółdzielnie typu Schulzego, które w początkowej fazie nazywano spółdzielniami zarobkowymi, a w późniejszym okresie bankami ludowymi. Próbowano przenieść na grunt polski rozwiązania spółdzielni kredytowych Raiffeisena, jednak rywalizacja pomiędzy tymi dwoma modelami zakończyła się w latach 90. XIX w. na korzyść modelu Schulzego. Do rozwoju tych instytucji przyczyniła się działalność księży: Piotra Wawrzyniaka, Augustyna Szamarzewskiego, Stanisława Adamskiego, a także dra Karola Marcinkowskiego oraz Mieczysława Łyskowskiego, który jest autorem książki przeznaczonej dla spółdzielców pod tytułem *Przewodnik dla spółek pożyczkowych*¹⁰. Pierwsze trwałe spółdzielnie finansowe zaczęły powstawać w latach 60. XIX w.¹¹:

- w 1859 r. – Spółdzielczy Bank Kredytowy w Śremie,
- w 1861 r. – Towarzystwo Pożyczkowe dla Przemysłowców Miasta Poznania powstałe w 1861 r. (od 1888 r. spółdzielnia została przekształcona w Bank Przemysłowców) z inicjatywy M. Łyskowskiego i H. Cegielskiego,
- w 1862 r. – Towarzystwo Pożyczkowe w Brodnicy i Gołubiu (działają obecnie jako banki spółdzielcze),
- w 1864 r. – Spółdzielnia Kredytowa w Środzie Wielkopolskiej.

Niedługo później rozpoczął się proces organizowania instytucji kredytowych również na Pomorzu i Górnym Śląsku. Przykładem jest założony w 1885 r. Bank Ludowy w Bytomiu.

Spółdzielnie te miały charakter powszechny, tzn. łączyły rolników, rzemieślników, jak również przedstawicieli innych zawodów. Oprócz działalności finansowej prowadziły także działalność oświatową, walkę z wynarodowieniem poprzez wzmacnianie świadomości społecznej i narodowej oraz poprzez propagowanie kultury polskiej. Starano się też podnosić poziom moralny członków spółdzielni, walcząc np. z pijaństwem.

Instytucje działające w Wielkopolsce początkowo opierały swoją działalność na przepisach prawa cywilnego o spółkach oraz na prawie o stowarzyszeniach. Uchwalona ustawa z 1 maja 1889 r. o stowarzyszeniach zarobkowych i gospodarczych całościowo uregulowała ich funkcjonowanie¹².

¹⁰ J. Gniewek, *Zarządzanie strategiczne w sektorze banków spółdzielczych w Polsce w okresie transformacji*, Kraków: ZNAR im. H. Kołłątaja, 2003, s. 12.

¹¹ T. Orzeszko, *Banki spółdzielcze...*, s. 35.

¹² E. Wawrzyńczuk-Nathali, B. Piasecka-Janowicz, *Spółdzielcze kasy oszczędnościowo-kredytowe – historia i perspektywy*, [w]: P. Ruczkowski, B. Rutkowski (red.), *Prawne i ekonomiczne problemy funkcjonowania spółdzielczości finansowej na przełomie XX i XXI wieku*, Kielce: WSEiP im. prof. E. Lipińskiego, 2011, s. 79.

Ruch spółdzielczy w zaborze pruskim miał dobre podłoże gospodarcze. Efektem funkcjonowania banków ludowych była poprawa warunków pożyczkowych. Zanikła lichwa, obniżeniu uległy odsetki od pożyczek. Po odzyskaniu przez Polskę niepodległości były one siłą napędową rozkwitu ogólnopolskiej spółdzielczości. Rozwój kas kredytowych w zaborze pruskim w latach 1874-1913 przedstawia tabela 2.

Tabela 2.
Rozwój kas kredytowych w zaborze pruskim
w latach 1874-1913 (dane finansowe w mln zł)

Rok	Liczba spółdzielni	Liczba członków	Udziały	Rezerwy	Wkłady oszczędności	Udzielone pożyczki	Czysty zysk
1874	48	8 715	1,51	0,19	7,13	8,96	0,14
1891	76	27 671	6,23	2,79	26,97	bd	bd
1900	112	47 890	13,84	5,32	78,41	89,86	1,27
1912	197	121 875	50,86	24,97	494,78	544,28	5,96
1913	221	138 853	55,58	30,99	616,54	596,61	bd

Źródło: J. Ossowski, *Jatmużna i kredyt...*, s. 121.

W zaborze austriackim spółdzielczość kredytowa rozwinęła się trochę później niż w Wielkopolsce. Na terenie Galicji rozwinęły się różnorodne instytucje drobnego kredytu, które działały na podstawie Ustawy o stowarzyszeniach zarobkowych z 1873 r.¹³ Na terenach tych dominowały trzy rodzaje instytucji drobnego kredytu: spółki oszczędności i pożyczek systemu Raiffeisena, towarzystwa zaliczkowe i kasy oszczędności, które rozwinęły się najsłabiej.

Najliczniejszą grupą były towarzystwa zaliczkowe, które swoją działalność opierały na zasadach Schulzego oraz wzorowały się na wielkopolskich bankach ludowych. Miały one obsługiwać ludność miejską (przeważnie rzemieślników), jednak z czasem były dostępne dla osób pochodzących z różnych warstw społecznych. Pierwszą instytucją tego typu było założone w 1864 r. Miejskie Towarzystwo Pożyczkowe w Brzeżanach, a następnie w Krakowie w 1869 r. i we Lwowie w roku 1871¹⁴.

Własny typ instytucji kredytowej stworzył dr Franciszek Stefczyk. Po powrocie z Niemiec opublikował *Przewodnik dla spółkowych kas oszczędnościowych* i w 1890 r. zorganizował pierwszą spółdzielnię kredytową w Galicji – w Czernichowie pod

¹³ C. Leszczyńska, Ł. Lisiecka, *Od banku pobożnego do banków państwowych i prywatnych. Banki w Polsce, ich rola ekonomiczna, społeczna i kulturowa* [online], s. 2, http://jazon.hist.uj.edu.pl/zjazd/materialy/leszczyńska_lisiecka.pdf, dostęp: 10.03.2013.

¹⁴ J. Ossowski, *Jatmużna i kredyt...*, s. 128.

Krakowem – Spółkową Kasę Oszczędności i Pożyczek¹⁵. W swojej działalności nawiązywały one do zasad Raiffeisena – ich obszar działania ograniczał się do terenu jednej gminy, a głównym celem było dostarczenie kredytu ubogiej ludności rolniczej. Ze środków zgromadzonych w formie oszczędności udzielały przeważnie na krótkie terminy niewielkich pożyczek, wspierając drobne rzemiosło oraz gospodarstwa wiejskie. Warunki, na jakich były udzielane kredyty, ustalano indywidualnie. Zadaniem kas było udzielanie „dogodnego i taniego kredytu osobistego (...) na cele gospodarcze i obrotowe”. Zamożniejsze kasy udzielały pożyczek na inwestycje lub na nabycie gruntów¹⁶.

Franciszek Stefczyk był propagatorem rozwoju spółdzielczości kredytowej. Podkreślał rolę taniego i dostępnego kredytu bankowego w rozwoju gospodarczym obszarów wiejskich. Jego zasługą jest opracowanie wzorcowego statutu dla spółek oszczędności i pożyczek. Po jego śmierci zaczęto nazywać spółki oszczędności i pożyczki „kasami Stefczyka”. Rozwój spółdzielni kredytowych systemów Raiffeisena i Schulzego w latach 1900-1912 w Galicji przedstawiają tabele 3 i 4.

Tabela 3.
Rozwój spółdzielni kredytowych systemów Schulzego
w Galicji w latach 1900-1912 (dane w koronach)

Rok	Liczba spółdzielni	Liczba członków	Suma udziałów	Wkłady oszczędności	Udzielone pożyczki	Osiągnięte zyski
1900	621	423 275	21 531 194	75 543 350	114 570 523	1 771 620
1905	701	562 962	35 425 706	138 245 388	219 389 293	2 704 799
1909	1 053	809 713	64 016 249	208 371 270	398 312 740	4 020 393
1911	1 450	989 767	79 840 720	293 863 450	545 231 980	5 353 596
1912	1 575	1 008 183	85 897 082	255 931 320	484 508 330	4 629 147

Źródło: R. Witalec, *Porównanie działalności spółdzielni kredytowych systemów Schulzego i Raiffeisena*, „Pieniądze i Wież” 2004, nr 3, s. 94-98.

¹⁵ A. Żelechowski, *Rozprawa o spółdzielczości kredytowej w Polsce*, Tarnów: Zrzeszenie Urzędników B.G.K., 1932, s.12.

¹⁶ J. Michalski, *Polskie kooperatywy kredytowe i kasy oszczędnościowe. Rozwój i stan obecny na obszarze ziem polskich*, Lwów: Skł. gł. Księgarnia Gubrynowicza i Syna, 1914, s. 50.

Tabela 4.
Rozwój spółdzielni kredytowych systemów Raiffeisena
w Galicji w latach 1900-1912 (dane w koronach)

Rok	Liczba spółdzielni	Liczba członków	Suma udziałów	Wkłady oszczędności	Udzielone pożyczki	Osiągnięte zyski
1900	63	7 716	39 823	641 756	853 296	22 835
1905	502	89 494	691 877	13 048 821	14 851 751	161 363
1909	970	195 345	1 722 063	33 641 238	38 144 401	366 189
1911	1257	264 042	2 472 249	59 996 377	55 879 865	469 447
1912	1399	297 734	2 831 934	68 285 124	79 689 166	645 420

Źródło: R. Witalec, *Porównanie działalności...*, s. 94-98.

Na podstawie przedstawionych danych można zauważyć, że Kasy Stefczyka rozwiły się bardzo dynamicznie. Na przestrzeni badanego okresu liczba kas zwiększyła się 22-krotnie, natomiast liczba członków prawie 40-krotnie. Tempo przyrostu członków wyprzedziło tempo przyrostu kas. Z kolei towarzystwa systemu Schulzego zwiększyły się w analogicznym okresie o 150%, natomiast liczba członków o prawie 140%. Przeciętna spółdzielnia kredytowa Schulzego była jednostką z większą liczbą członków, co wynikało z tego, iż kasy Stefczyka działały na obszarze jednej parafii. Można również zauważyć malejącą dysproporcję wkładów oszczędnościowych przypadających na każdą instytucję. W 1900 r. depozyty przypadające na statystyczną spółdzielnię systemu Schulzego były prawie 12-krotnie wyższe w porównaniu do kas Raiffeisena. Jednak kryzys finansowy 1912 r. wywołał wycofywanie środków przez członków spółdzielni Schulzego, w wyniku czego dysproporcja uległa zmniejszeniu 3,3 razy na korzyść Kas Stefczyka.

Kasy Stefczyka zrealizowały na terenie Galicji następujące zadania¹⁷:

- uniezależniły członków kas od lichwiarskiego oprocentowania kredytów;
- zainicjowały korzystanie z niedrogich pożyczek wykorzystywanych na rozwinięcie produkcji rolniczej;
- koncentrowały fundusze pieniężne członków kas;
- regularnie rozpowszechniały przesłanie oraz zasady spółdzielczości.

W zaborze rosyjskim panowała niezbyt sprzyjająca sytuacja do powstawania spółdzielczości. Do 1905 r. mogły funkcjonować tylko spółdzielnie, które prowadziły swoją działalność na zasadach dobroczynności. Przez długi czas obowiązywała zasada, że minister skarbu w Petersburgu wyrażał zgodę na zatwierdzenie statutu nowo powstałej

¹⁷ F. Kolbusz, *Idea Franciszka Stefczyka a współczesność*, „Bank Spółdzielczy” 1997, nr 8, s. 8.

spółdzielni kredytowej. W Rosji zakładano i prowadzono cztery typy instytucji kredytowych. Początkowo działały one na podstawie kodeksu cywilnego Napoleona i kodeksu handlowego z 1807 r. W 1895 r. wydano specjalne prawo dotyczące instytucji drobnego kredytu, które zmieniono w 1904 r., co wpłynęło na znaczne zwiększenie liczby spółdzielni kredytowych w Królestwie Polskim. Odnosiła się do nich także ustawa z dnia 4 marca 1906 r. Prawo o stowarzyszeniach i związkach. Charakterystykę instytucji kredytowych w zaborze rosyjskim przedstawia tabela 5.

Tabela 5.
Rodzaje instytucji kredytowych w zaborze rosyjskim

Institucje kredytowe organizowane na wzór banków ludowych Schulzego	Institucje kredytowe organizowane na wzór kas Raiffeisena
Kasy pożyczkowe przemysłowców , które zrzeszały drobnych przemysłowców, kupców oraz rzemieślników; pierwsza taka instytucja powstała w 1870 r. w Warszawie pod nazwą Kasa Pożyczkowa Przemysłowców Warszawskich.	Towarzystwa pożyczkowo-oszczędnościowe (lub drobnego kredytu), które obsługiwały przeważnie rolnictwo, handel i rękodzieło, wolne zawody oraz drobny przemysł; pierwsze takie towarzystwo założono w Grójcu w roku 1872 pod nazwą Towarzystwo Zaliczkowo-Wkładowe.
Towarzystwa wzajemnego kredytu były przeznaczone dla zamożniejszych grup społeczeństwa do prowadzenia bardziej złożonych operacji kredytowych, nie podlegały żadnym ograniczeniom materialnym lub formalnym; najwcześniej powstało Warszawskie Towarzystwo Kredytu Wzajemnego z 1871 r.	Towarzystwa kredytowe stanowiące odmianę towarzystw kredytowych, różniły się od nich brakiem udziałów członkowskich, kapitał zakładowy tworzony był z zaciągniętych kredytów w innych instytucjach finansowych lub z ofiarowanych funduszy; zakładano je po roku 1889.

Źródło: opracowanie własne na podstawie: Z. Żabiński, *Banki spółdzielcze w Polsce w świetle prawa spółdzielczego i bankowego*, Warszawa: Zakład Wydawnictw CZSR, 1978, s. 18.

Duża różnorodność form organizacyjnych nie sprzyjała kooperacji wewnątrz ruchu spółdzielczego, co skutkowało wykształceniem dwóch głównych typów spółdzielni kredytowych¹⁸:

- towarzystw pożyczkowych (kredytowych), które były bezudziałowymi stowarzyszeniami systemu Raiffeisena;
- towarzystw udziałowo-pożyczkowych, w których kapitał zakładowy powstawał z udziałów członkowskich (wzorowane na systemie Schulzego).

Rozwój spółdzielni finansowych w zaborze rosyjskim nie był harmonijny, co przedstawiają tabele 6 i 7.

¹⁸ T. Orzeszko, *Banki spółdzielcze...*, s. 36.

Tabela 6.
Rozwój towarzystw pożyczkowo-oszczędnościowych (systemu Schulzego)
w zaborze rosyjskim w latach 1903-1911 (dane finansowe w mln zł)

Rok	Liczba towarzystw	Liczba członków	Kapitał udziałowy	Wkłady	Pożyczki
1903	92	62 818	11,61	23,99	34,83
1908	243	138 299	24,60	72,65	87,53
1910	408	248 440	39,17	138,41	154,43
1914 a)	715	-	-	-	-

a) stan na 1 czerwca

dane finansowe przeliczono według parytetu z 1927 r.: 1 rubel = 4,55 zł

Źródło: opracowanie własne na podstawie J. Michalski, *Polskie kooperatywy...*, s. 77, 82.

Tabela 7.
Rozwój towarzystw kredytowych (bezudziałowych, systemu Raiffeisena)
w zaborze rosyjskim w latach 1903-1914 (dane finansowe w mln zł)

Rok	Liczba towarzystw	Liczba członków	Pożyczki	Lokaty i gotówka	Kapitał zakładowy	Kapitał zasobowy	Zysk
1903	13	8 123	2,07	0,24	0,25	0,04	0,03
1911	38	48 857	17,67	3,35	0,62	0,42	0,31

dane finansowe przeliczono według parytetu z 1927 r.: 1 rubel = 4,55 zł

Źródło: opracowanie własne na podstawie J. Michalski, *Polskie kooperatywy...*, s. 86.

Zaborcy walczyli, w sposób jawny lub ukryty, z powstawaniem spółdzielczych instytucji finansowych. Pomimo to aktywnie rozwijały się różnorodne typy spółdzielni kredytowych i kas oszczędnościowych. Wzrost liczby spółdzielni kredytowych wpłynął na zanik lichwy na terenach wszystkich zaborów oraz zwiększenie dostępności do kredytu. Nie można również zapomnieć o ich roli społecznej. Ich działalność była wykorzystywana jako element walki z zaborcą o tożsamość narodową.

ROZWÓJ SPÓŁDZIELNI FINANSOWYCH W LATACH 1918-1989

I wojna światowa przyniosła Polsce powrót na mapę Europy, ale również duże zniszczenia wojenne i problemy ze zjednoczeniem ziem, które były pod zaborami trzech mocarstw przez 123 lata. Polska spółdzielczość kredytowa aktywnie brała udział w działaniach na rzecz jednoczenia oraz odbudowy kraju, mimo że sytuacja jej była bardzo ciężka. W wyniku działań wojennych majątek tych instytucji został zniszczony lub rozgrabiony, przepadły środki zgromadzone w innych bankach lub też dłużnicy stali się niewypłacalni. Dodatkowo niesprzyjającymi czynnikami były głód, bezrobocie oraz brak jednolitych podstaw prawnych działania spółdzielni kredytowych.

Przełomowym momentem w rozwoju spółdzielczości, w tym również kredytowej, w Polsce było uchwalenie przez Sejm RP 29 października 1921 r. ustawy o spółdzielniach. Obowiązywała ona od 1922 r. i była parokrotnie nowelizowana. Ważnym momentem w kierunku konsolidacji kredytowej było utworzenie w 1924 r. dwóch organizacji spółdzielczych, które zrzeszały spółdzielcze związki rewizyjne obejmujące spółdzielnie oszczędnościowo-pożyczkowe, to jest¹⁹:

- Unii Związków Spółdzielczych w Polsce, działającej na zasadach Schulzego, która była finansowana przez Bank Związku Spółek Zarobkowych w Poznaniu;
- Zjednoczenia Związków Spółdzielni Rolniczych RP, które działało na zasadach Raiffeisena i było finansowane przez Centralną Kasę Spółek Rolniczych w Warszawie.

W 1934 r. obie instytucje połączyły się i utworzono jeden związek o nazwie Związek Spółdzielni Rolniczych i Zarobkowo-Gospodarczych, który obejmował 666 banków ludowych, 2 681 Kas Stefczyka. Natomiast 303 spółdzielnie kredytowe, przeważnie pracownicze, utworzyły Związek Spółdzielni i Zrzeszeń Pracowniczych.

W okresie II RP wyodrębniły się podstawowe rodzaje spółdzielni kredytowych²⁰:

- powszechne spółdzielnie oszczędnościowo-pożyczkowe, które obsługiwały całą ludność, łączyły zasady spółdzielni Raiffeisena i Schulzego;
- rolnicze spółdzielnie oszczędnościowo-pożyczkowe, zwane Kasami Stefczyka;
- urzędnicze spółdzielnie oszczędnościowo-kredytowe;
- pracownicze spółdzielnie oszczędnościowo-pożyczkowe;
- inne, np. ogrodnicze.

Liczbę funkcjonujących kas oszczędnościowo-rolniczych ogółem oraz Kas Stefczyka w latach 1930-1938 przedstawia tabela 8.

¹⁹ T. Wyszomirski, *Tendencje przeobrażeń strukturalnych polskiej spółdzielczości bankowej. Część I – rys historyczny*, „Bank i Kredyt” 1992, nr 3, s. 3.

²⁰ T. Orzeszko, *Banki spółdzielcze...*, s. 39.

Tabela 8.
**Rozwój spółdzielczych kas oszczędnościowo-
 -kredytowych w Polsce w latach 1930-1938**

Rok	Liczba spółdzielni oszczędnościowo-pożyczkowych		Liczba członków spółdzielni oszczędnościowo-pożyczkowych w tys.	
	ogółem	w tym kredytowo-rolnicze	ogółem	w tym spółdzielni kredytowo-rolniczych
1930	5 250	3 455	1 668	743
1931	5 440	3 572	1 655	772
1932	5 437	3 551	1 628	764
1933	5490	3602	1 553	750
1934	5 153	3 510	1 469	758
1935	5 243	3 535	1 469	762
1936	5 423	3 649	1 471	774
1937	5 517	3 686	1 515	813
1938	5 597	3 707	-	-

Źródło: *Mały rocznik statystyczny 1939*, za: F. Skalniak, *Zarys historii polskiej spółdzielczości kredytowej*, Kraków: Akademia Ekonomiczna, 1992, s. 58.

W czasie wielkiego kryzysu gospodarczego w Polsce w latach 1929-1934 liczba spółdzielczych kas oszczędnościowo-kredytowych zmniejszyła się ogólnie o 2,04%, a liczba członków spadła o 11,93%. Odmiennie kształtowała się sytuacja Kas Stefczyka. W tym samym okresie liczba kas zwiększyła się o 2,3%, a liczba członków o wzrosła o 2,02%. Po końcu recesji można zauważyć dynamiczny rozwój kas, o czym świadczy znaczny wzrost ich liczby oraz członków. Były one uważane za poważną konkurencję dla banków komercyjnych, pomimo że ich obroty były niższe niż instytucji bankowych. Jednakże pozycja instytucji drobnego kredytu w II Rzeczypospolitej uległa osłabieniu w porównaniu do okresu przedwojennego. O ile w 1913 r. udział tych instytucji na rynku kredytu krótkoterminowego wynosił ponad 50%, to w okresie 20-lecia międzywojennego spadł o połowę. Zmianę tę przedstawia tabela 9.

Tabela 9.
Kredyty krótkoterminowe w 1929 i 1938 r.

Wyszczególnienie	1929 r.	1938 r.
w mln zł (według parytetu z 1927 r.)		
Ogółem	3 745,7	2 875,2
Bank Polski	781,2	1 024,7
Banki państwowe (BGK, PBR, PKO)	502,8	385,3
Banki prywatne	1 592,7	711,2
Instytucje drobnego kredytu, w tym:	869,0	754,0
Banki komunalne i komunalne kasy oszczędności	365,0	454,0
Gminne kasy oszczędnościowo-pożyczkowe	22,0	20,0
Spółdzielnie kredytowe	482,0	280,0
w %		
Ogółem	100,0	100,0
Bank Polski	20,9	35,7
Banki państwowe (BGK, PBR, PKO)	13,4	13,4
Banki prywatne	42,5	24,7
Instytucje drobnego kredytu, w tym:	23,2	26,2
Banki komunalne i komunalne kasy oszczędności	9,7	15,8
Gminne kasy oszczędnościowo-pożyczkowe	0,6	0,7
Spółdzielnie kredytowe	12,9	9,7

Źródło: C. Leszczyńska, Ł. Lisiecka, *Od banku pobożnego...*, s. 19.

Podczas II wojny światowej polskie spółdzielnie oszczędnościowo-pożyczkowe zostały całkowicie zlikwidowane. Jedynie na terenie Generalnej Guberni funkcjonowały nieliczne kasy i były pod niemiecką kontrolą. Likwidacji uległy także kasy, które działały na terenach zaanektowanych przez Związek Radziecki we wrześniu 1939 r.

Działalność kas na terenie Generalnej Guberni była znacznie ograniczona. Do 1943 r. przetrwało 1 152 spółdzielni, z liczbą 371 tys. członków, a do początku 1945 r. pozostało ich tylko 952. Zdecydowaną większość miały Kasy Stefczyka²¹. Dużo osób związanych ze spółdzielczością kredytową brało udział w ruchu oporu i prowadziło działalność konspiracyjną.

W latach 1945-1989 system gospodarczy kraju został podporządkowany zadaniom politycznym. Zmiany dotyczyły całej ekonomiki kraju, w tym również systemu finansowego. W tym okresie można wyróżnić pięć podstawowych etapów rozwoju

²¹ W. Boguta, Z. Gumkowski, M. Martynowski, A. Piechowski, *Spółdzielczość wiejska jako jedna z głównych form wspólnego gospodarczego działania ludzi*, Warszawa: KRS, 2011, s. 41.

spółdzielczych instytucji finansowych. Jest to podyktowane odmiennymi rozwiązaniami organizacyjno-prawnymi²²:

- I etap: 1945-1947 – odbudowa polskiej spółdzielczości bankowej po zniszczeniach wojennych,
- II etap: 1948-1956 – działalność Gminnych Kas Spółdzielczych,
- III etap: 1956-1975 – działalność Spółdzielni Oszczędnościowo-Pożyczkowych,
- IV etap: 1975-1989 – działalność Banków Spółdzielczych zrzeszonych w Banku Gospodarki Żywnościowej,
- V etap: od roku 1989 początek reformy spółdzielczego sektora bankowego, która zapoczątkowała przekształcenia i dostosowanie do warunków gospodarki rynkowej.

W pierwszych latach po II wojnie światowej rozpoczął się okres reaktywowania spółdzielczości bankowej. W Manifeście Polskiego Komitetu Wyzwolenia Narodowego zapisano, że „państwo popierać będzie szeroki rozwój spółdzielczości”. Zostały powołane do życia przedwojenne spółdzielnie oszczędnościowo-pożyczkowe. Zrzeszały się one w powstałym w 1944 r. w Lublinie Związku Rewizyjnym Spółdzielni RP, a ich centralami finansowymi były kolejno:

- dla spółdzielni oszczędnościowo-pożyczkowych funkcjonujących na wsi: Państwowy Bank Rolny i Centralna Kasa Spółek Rolniczych,
- dla spółdzielni oszczędnościowo-pożyczkowych funkcjonujących w mieście: Bank Związku Spółek Zarobkowych oraz Bank Spółdzielczy „Społem”.

1 stycznia 1946 r. utworzono Bank Gospodarstwa Spółdzielczego, który powstał w wyniku połączenia Banku Spółdzielczego „Społem” oraz Centralnej Kasy Spółek Rolniczych. W tym okresie funkcjonowały także dwa inne banki spółdzielcze: Bank Spółdzielczy Farmaceutów w Warszawie, a także Bank dla Produktywizacji Żydów w Warszawie. Taka sytuacja przetrwała do 1948 r.²³ Rozwój spółdzielni oszczędnościowo-pożyczkowych przedstawia tabela 10.

Tabela 10.
Rozwój spółdzielni oszczędnościowo-pożyczkowych w latach 1946 i 1948

Rok	Liczba spółdzielni	Liczba członków w tys.	Suma udziałów w mln zł	Pożyczki krótkoterminowe w mln zł
1946	1227	349	2,2	20
1948	1479	489	14,3	102

Źródło: opracowanie własne na podstawie *XX lat Polski Ludowej*, Warszawa: PWE, 1964, s. 451.

²² *Banki spółdzielcze w Polsce*, Warszawa: Komisja Nadzoru Bankowego, 2006, s. 13.

²³ T. Orzeszko, *Banki spółdzielcze...*, s. 44-45.

W 1948 r. wydano trzy dekrety, na podstawie których gruntownie zreformowano system bankowy w Polsce. Zlikwidowano wszystkie wcześniej funkcjonujące instytucje kredytowe, z wyjątkiem NBP, i utworzono na ich miejsce nowe. Ustawodawca upoważnił spółdzielnie kredytowe do wykonywania czynności bankowych. Mogły one prowadzić działalność jako:

- gminne kasy spółdzielcze, podporządkowane Bankowi Rolnemu,
- pracownicze kasy spółdzielcze, podporządkowane Powszechnej Kasie Oszczędności,
- miejskie spółdzielnie kredytowe, podporządkowane Bankowi Rzemiosła i Handlu.

Na podstawie zarządzenia Ministra Skarbu powstało 1 255 Gminnych Kas Spółdzielczych, których rola była ograniczona. Od 1950 r. mogły zajmować się działalnością rozliczeniową, a ostatecznie zajęły się obsługą kredytową indywidualnych gospodarstw oraz obsługą finansową wsi. Liczbę GKS zawiera tabela 11.

Tabela 11.
Gminne kasy spółdzielcze w latach 1950-1956

Rok	Liczba	Członkowie w tys.
1950	1 256	611
1953	1 356	802
1955	1 279	918
1956	1 285	1 003

Źródło: J. Piętka (red.), *Krótki zarys historii polskiej spółdzielczości bankowej*, Warszawa: 1993, s. 6 (maszynopis), [za:] T. Orzeszko, *Banki spółdzielcze...*, s. 46.

Z czasem miejskie spółdzielnie kredytowe zostały w całości przejęte przez Bank Rzemiosła i Handlu, który został zlikwidowany 31 grudnia 1950 r. Podobny los spotkał pracownicze kasy spółdzielcze. 1 kwietnia 1949 r. zostały one podporządkowane i przejęte przez bank państwowy PKO, a następnie z dniem 30 kwietnia 1954 r. przekształcono je w kasy zapomogowo-pożyczkowe, które były podporządkowane radom zakładowym związków zawodowych w przedsiębiorstwach²⁴.

Zasadnicze zmiany w polityce państwa dotyczącej spółdzielczości finansowej przyniósł 1956 r., kiedy to Prezydium Rządu zatwierdziło nowy statut dla spółdzielni kredytowych, którego celem było przywrócenie spółdzielczo-samorządowego charakteru

²⁴ *Ibidem*, s. 46.

spółdzielczości bankowej. Statut ten wprowadził nową powszechną nazwę – Kasa Spółdzielcza. Od 1956 r. przywrócono kasom spółdzielczym możliwość prowadzenia działalności oszczędnościowej we własnym imieniu. W 1957 r. przywrócono Gminnym Kasom Spółdzielczym dawną nazwę „spółdzielnia oszczędnościowo-pożyczkowa”. Ustawa Prawo bankowe z dnia 13 kwietnia 1960 r. określiła status i zakres działalności spółdzielni oszczędnościowo-kredytowych. Uprawniła do posługiwania się nazwą „bank” z dodatkiem „spółdzielczy” lub „ludowy”. Zmiany, jakie dokonały się w tym czasie, przywróciły spółdzielniom oszczędnościowo-pożyczkowym ich spółdzielczy charakter. Stały się one dość znaczącym elementem systemu bankowego. Rozpoczęto obsługę jednostek gospodarki uspołecznionej oraz włączono je w realizację narodowego planu gospodarczego²⁵. Miały one charakter otwarty, tzn. każdy mógł z ich usług korzystać, nie będąc ich członkiem. Dynamiczny rozwój SOP przedstawia tabela 12.

Tabela 12.
Spółdzielnie oszczędnościowo-pożyczkowe w latach 1956-1975

Rok	Liczba	Członkowie w tys.
1956	1 285	1 002
1960	1 359	1 883
1965	1 636	2 782
1970	1 645	3 330
1975	1 664	3 463

Źródło: J. Piętka (red.), *Krótki zarys...*, s. 22, [za:] T. Orzeszko, *Banki spółdzielcze...*, s. 51.

Kolejna reforma systemu bankowego miała miejsce w 1975 r. 12 czerwca uchwalono nowe prawo bankowe, które wprowadziło wiele zmian. Jedną z istotnych reform było przekształcenie, na podstawie artykułu 59 ust. 1, istniejących spółdzielni oszczędnościowo-pożyczkowych w banki spółdzielcze. Zmiana ta ściślej włączyła nowe instytucje do polskiego systemu bankowego jako najniższy element systemu bankowego, którego podstawę stanowiły banki państwowe. Powołano również państwowo-spółdzielczy Bank Gospodarki Żywnościowej, który powstał z połączenia Centralnego Związku Spółdzielni Oszczędnościowo-Pożyczkowych oraz Banku Rolnego. W 1982 r. uchwalono ustawy Prawo bankowe i Prawo spółdzielcze, które zapewniły bankom spółdzielczym całkowitą samodzielność. Tak stworzona struktura systemu bankowego przetrwała do roku 1989.

²⁵ *Ibidem*, s. 50.

ODRODZENIE IDEI SAMOPOMOCY FINANSOWEJ W CZASIE TRANSFORMACJI SYSTEMOWEJ

Transformacja systemowa spowodowała wiele zmian społecznych, politycznych, gospodarczych, w tym także w systemie bankowym. Prawo bankowe z 31 stycznia 1989 r. zwiększyło autonomię poszczególnych banków oraz rozszerzyło zakres i przedmiot działania. Banki spółdzielcze w swojej działalności po 1989 r. popełniły wiele błędów. Doprowadziło to do likwidacji kilkudziesięciu z nich.

Zmiany ustrojowe w Polsce po 1989 r. zainicjowały powrót do idei samopomocy finansowej i powstanie instytucji oszczędnościowo-kredytowych. Fundacja na rzecz Polskich Związków Kredytowych podjęła się opracowania i wdrożenia programu organizacji polskich kas, wzorowanych na amerykańskich związkach kredytowych.

Początek funkcjonowania kas datuje się na 1992 r. 31 sierpnia uruchomiono pierwszą Spółdzielczą Kasę Oszczędnościowo-Pożyczkową w Elektrociepłowni „Gdańsk”. Swoją działalność opierała na przepisach ustawy o związkach zawodowych. 19 grudnia 1992 r. minister finansów wydał rozporządzenie w sprawie pracowniczych kas zapomogowo-pożyczkowych oraz spółdzielczych kas oszczędnościowo-kredytowych w zakładach pracy²⁶, w którym szczegółowo określił zasady ich funkcjonowania. Spółdzielcza kasa mogła powstać i prowadzić działalność tylko na terenie przedsiębiorstwa. Następne tego typu instytucje powstawały w całej Polsce jako alternatywa dla banków komercyjnych oraz pracowniczych kas zapomogowo-pożyczkowych.

Momentem przełomowym w rozwoju spółdzielni finansowych był rok 1995, kiedy 14 grudnia Sejm uchwalił ustawę o spółdzielczych kasach oszczędnościowo-kredytowych. Część zakładowych kas zapomogowo-pożyczkowych przekształciła się w spółdzielcze kasy oszczędnościowo-kredytowe, które należały do swoich członków. Łączyło ich wspólne oszczędzanie oraz pożyczanie sobie pieniędzy w ramach kasy²⁷. Wraz z wejściem w życie ustawy zaczęto zakładać wielośrodkowe SKOK-i. Pierwszą kasą, która powstała w oparciu o przepisy nowej ustawy 12 czerwca 1996 r., była Spółdzielcza Kasa Oszczędnościowo-Kredytowa przy parafii św. Antoniego w Gdańsku-Brzeźnie.

Lata 90. XX w. to okres dynamicznego rozwoju kas kredytowych w Polsce. Ustawodawca z tego względu zdecydował się uchwalić 5 listopada 2009 r. nową ustawę o spółdzielczych kasach oszczędnościowo-kredytowych, która weszła w życie 27 października 2012 r. Jest ona bardzo obszerna, w istotny sposób zmienia zasady działania kas, w kompleksowy sposób określa zasady tworzenia, organizacji oraz działalności

²⁶ E. Wawrzyńczuk-Nathali, B. Piasecka-Janowicz, *Spółdzielcze kasy...*, s. 82-83.

²⁷ *Wyniki finansowe spółdzielczych kas oszczędnościowo-kredytowych 2006-2010*, Warszawa: Główny Urząd Statystyczny, 2011, s. 11-12.

spółdzielczych kas oszczędnościowo-kredytowych, jak również zasady sprawowania nadzoru nad nimi. Wprowadzone zmiany są przedmiotem rozważań w kolejnych artykułach.

PODSUMOWANIE

Rozwój historyczny polskiej spółdzielczości kredytowej ma bardzo długą tradycję, a jej początki sięgają czasów średniowiecza. Działalność prowadzona była w różnych formach organizacyjnych i opierała się na zaadaptowanych wzorcach zagranicznych. Prekursorami polskiej spółdzielczości oszczędnościowo-pożyczkowej były osoby duchowne, które chciały pomóc ubogiej ludności oraz walczyły z lichwą. W czasie zaborów społecznicy, tacy jak np. dr Franciszek Stefczyk, organizowali różne formy spółdzielczych instytucji kredytowych, co wynikało z obowiązującego prawa zaborców. Ruch spółdzielczy przez 123 lata zaborów Polski pełnił, oprócz funkcji ekonomicznych, także funkcje patriotyczne. Równie istotny był wkład ruchu spółdzielczości finansowej w odbudowę i jednoczenie kraju po zakończeniu I wojny światowej.

Po II wojnie światowej reaktywowano spółdzielczość kredytową, która poniosła straty zarówno w zasobach ekonomicznych, jak i ludzkich w wyniku działań wojennych. W czasach gospodarki socjalistycznej państwo ingerowało w działalność kas kredytowych, ograniczając ich samorządność. W 1975 r. zlikwidowano działające SOP-y, przekształcając je w banki spółdzielcze. Trzeba było czekać kolejne 20 lat, aby można było organizować samopomoc finansową w formie SKOK-ów, które cieszyły się zaufaniem Polaków.

BIBLIOGRAFIA

- Banki spółdzielcze w Polsce*, Warszawa: Komisja Nadzoru Bankowego, 2006.
- Boguta W., Gumkowski Z., Martynowski M., Piechowski A., *Spółdzielczość wiejska jako jedna z głównych form wspólnego gospodarczego działania ludzi*, Warszawa: KRS, 2011.
- Bryniarska T., *Polska spółdzielczość kredytowa na rynkach konkurentów i kooperantów (ze szczególnym uwzględnieniem spółdzielczości kredytowej na Opolszczyźnie)*, Opole: Uniwersytet Opolski, 1999.
- Chmielewski Z., *Kasy Stefczyka a Banki Ludowe*, Lwów–Kraków–Warszawa–Wilno–Katowice–Toruń: ZZSRRP, 1926.
- Głąbiński S., *Wykład ekonomiki społecznej wraz z zarysem polityki ekonomicznej z historią ekonomiki*, Lwów: Towarzystwo Nauczycieli Szkół Wyższych, 1913.

- Gniewek J., *Zarządzanie strategiczne w sektorze banków spółdzielczych w Polsce w okresie transformacji*, Kraków: ZNAR im. H. Kołłątaja, 2003.
- Gostomski E., *Europejskie banki spółdzielcze*, „Gazeta Bankowa” 2006, nr 46, s. 12.
- Gostomski E., *Narodziny spółdzielczości kredytowej w Europie i rozwój banków spółdzielczych w Polsce*, [w]: A. Szelańska (red.), *Współczesna bankowość spółdzielcza*, Warszawa: CeDeWu, 2011.
- Kłapkowski T., *Patronackie spółdzielnie rolnicze w Małopolsce*, Kraków: Spółdzielczy Instytut Naukowy, 1927.
- Kłapkowski T., *Spółdzielnie rolnicze w województwach centralnych i wschodnich*, Warszawa: WZZSRP, 1928.
- Kolbusz F., *Idea Franciszka Stefczyka a współczesność*, „Bank Spółdzielczy” 1997, nr 8, s. 8.
- Kuliszer J., *Powszechna historia gospodarcza średniowiecza i czasów nowożytnych*, Warszawa: Książka i Wiedza, 1961.
- Lamenta L., *Spółdzielcze kasy oszczędnościowo-kredytowe w systemie instytucji finansowych*, Koszalin: Bałtycka Wyższa Szkoła Humanistyczna, 1997.
- Leszczyńska C., Lisiecka Ł., *Od banku pobożnego do banków państwowych i prywatnych. Banki w Polsce, ich rola ekonomiczna, społeczna i kulturowa* [online], s. 2, http://jazon.hist.uj.edu.pl/zjazd/materialy/leszczyńska_lisiecka.pdf, dostęp: 10.03.2013.
- Michalski J., *Polskie kooperatywy kredytowe i kasy oszczędnościowe. Rozwój i stan obecny na obszarze ziem polskich*, Lwów: Skł. gł. Księgarnia Gubrynowicza i Syna, 1914.
- Morawski W., *Słownik historyczny bankowości polskiej do 1939 roku*, Warszawa: MUZA SA, 1998.
- Orzeszko T., *Banki spółdzielcze w Polsce. Ekonomiczne i finansowe warunki rozwoju*, Poznań: WSB, 1998.
- Ossowski J., *Instytucje „mikrokredytowe” w dawnej Polsce*, [w]: E. Ostrowska, J. Ossowski (red.), *Rynki finansowe. Mikrofinanse*, Sopot: Fundacja na rzecz Polskich Związków Kredytowych, 2009, s. 748.
- Ossowski J., *Jatmużna i kredyt*, Sopot: Fundacja na rzecz Polskich Związków Kredytowych, 2005.
- Ruczkowski P., *Komunalne kasy oszczędnościowe w Drugiej Rzeczypospolitej: ustrój prawny i działalność*, Sandomierz: Wyższa Szkoła Humanistyczno-Przyrodnicza, 2010.
- Sochociński S., *Podstawy i zasady spółdzielczości kredytowej w Polsce Ludowej w świetle doświadczeń wielkopolskiego systemu spółdzielczego*, Poznań: Wydawnictwo Akademii Ekonomicznej, 1984.
- Szambelańczyk J., *Banki spółdzielcze w Polsce w procesach zmian gospodarczych*, Poznań: Wydawnictwo Akademii Ekonomicznej, 2006.

- Wawrzyńczuk-Nathali E., Piasecka-Janowicz B., *Spółdzielcze kasy oszczędnościowo-kredytowe – historia i perspektywy*, [w]: P. Ruczkowski, B. Rutkowski (red.), *Prawne i ekonomiczne problemy funkcjonowania spółdzielczości finansowej na przełomie XX i XXI wieku*, Kielce: WSEiP im. prof. E. Lipińskiego, 2011, s. 79.
- Witalec R., *Porównanie działalności spółdzielni kredytowych systemów Schulzego i Raiffeisena*, „Pieniądze i Więź” 2004, nr 3, s. 94-98.
- Wyniki finansowe spółdzielczych kas oszczędnościowo-kredytowych 2006-2010*, Warszawa: Główny Urząd Statystyczny, 2011.
- Wyszomirski T., *Tendencje przeobrażeń strukturalnych polskiej spółdzielczości bankowej. Część I – rys historyczny*, „Bank i Kredyt” 1992, nr 3, s. 3.
- XX lat Polski Ludowej*, Warszawa: PWE, 1964.
- Żabiński Z., *Banki spółdzielcze w Polsce w świetle prawa spółdzielczego i bankowego*, Warszawa: Zakład Wydawnictw CZSR, 1978.
- Żelechowski A., *Rozprawa o spółdzielczości kredytowej w Polsce*, Tarnów: Zrzeszenie Urzędników B.G.K., 1932.

ZARYS HISTORII SAMOPOMOCY FINANSOWEJ W POLSCE DO KOŃCA XX WIEKU

Streszczenie

W tekście zaprezentowano historyczny rys rozwoju różnych form idei samopomocy finansowej w Polsce na przestrzeni ponad 450 lat. Historia współczesnej spółdzielczości kredytowej datowana jest na XIX w., kiedy to w Niemczech powstają spółdzielnie kredytowe Schulzego i Raiffeisena. Kasy te były zakładane w Polsce, a ich działalność związana jest z burzliwymi dziejami naszego kraju. Obecnie funkcjonują dwa typy spółdzielni finansowych: banki spółdzielcze oraz spółdzielcze kasy oszczędnościowo-kredytowe, które mają wspólne korzenie sięgające średniowiecza. Pomiędzy nimi występuje jednak wiele różnic dotyczących zasad funkcjonowania. Instytucje te są ważnymi elementami rynku finansowego i wiedza dotycząca ich genezy jest niezbędna do pełnego zrozumienia ich istoty. W artykule posłużono się metodą analizy piśmiennictwa. Uzasadnieniem podjęcia tematu jest znikoma wiedza społeczeństwa dotycząca powstania spółdzielni kredytowych.

Słowa kluczowe: banki spółdzielcze, spółdzielcze kasy oszczędnościowo-kredytowe

AN OUTLINE OF THE HISTORY OF FINANCIAL SELF-HELP IN POLAND UNTIL THE END OF THE 20TH CENTURY

Abstract

The text presents a historical outline of the development of various forms of the idea of financial self-help in Poland over 450 years. The history of modern credit cooperatives dates back to the 19th century, when Schulze and Raiffeisen credit cooperatives were established in Germany. These funds were established in Poland and their activities are related to the turbulent history of our country. Currently, there are two types of financial cooperatives: cooperative banks and credit unions, which have common roots dating back to the Middle Ages. However, there are many differences between them regarding the principles of operation. These institutions are important elements of the financial market and knowledge of their origins is necessary to fully understand their essence. The article uses the literature analysis method. The justification for taking up the topic is the society's scant knowledge of the creation of credit cooperatives.

Keywords: cooperative banks, credit unions

Cytuj jako:

Bąkowski M., *Zarys historii samopomocy finansowej w Polsce do końca XX wieku*, „Myśl Ekonomiczna i Polityczna” 2024, nr 2(81), s. 79-101 DOI: 10.26399/meip.2(81).2024.10/m.bakowski

Cite as:

Bąkowski M. (2024). 'An Outline of the History of Financial Selfhelp in Poland until the End of the 20th Century'. *Myśl Ekonomiczna i Polityczna* 2(81), 79-101 DOI: 10.26399/meip.2(81).2024.10/m.bakowski

POLITYKA MIESZKANIOWA – PRZYKŁAD LUBLINA

DOI: 10.26399/meip.2(81).2024.11/l.okon

WPROWADZENIE

Opracowanie dotyczy problemu polityki mieszkaniowej w kontekście lokalnym. Za przykład posłużył Lublin – największe miasto w tej części Polski, które przeszło znaczne zmiany po 1989 r. (nie tylko w zakresie mieszkalnictwa)¹, a także realizowało wiele działań w zakresie rewitalizacji czy też tworzenia warunków dla rozwoju rynku pracy, budownictwa mieszkaniowego.

Celem artykułu jest określenie specyfiki problemów z zakresu polityki mieszkaniowej w Lublinie. Wykorzystując właśnie przykład tego miasta, przedstawię charakter polityki mieszkaniowej na poziomie lokalnym, przeprowadzę analizę realizowanych programów czy działań w zakresie poprawy mieszkalnictwa w samym Lublinie. Skupię uwagę na wątku napotkanych problemów, wyzwań oraz efektywności wdrażanych rozwiązań (opracowanych przez władze miejskie i centralne). Dodatkowo zarysuję problematykę relacji, dialogu między władzami lokalnymi a mieszkańcami, a także specyfikę oddziaływania *władz* centralnych na problemy lokalne, czyli między innymi wpływu programów opracowywanych przez rząd na rozwój miasta i stan mieszkalnictwa w Lublinie.

W artykule postaram się odpowiedzieć na pytania: 1) Jakie problemy i wyzwania towarzyszą polityce mieszkaniowej w Lublinie?; 2) Jakimi narzędziami realizowana była polityka mieszkaniowa?

* Uniwersytet Marii Curie-Skłodowskiej w Lublinie, e-mail: lokon36@gmail.com, ORCID: 0000-0001-7679-4167.

¹ Upadek wielkich zakładów przemysłowych po okresie przemian ustrojowych, rewitalizacja wielu części miasta, zmiany demograficzne, rozwój roli uczelni wyższych czy też intensywne budownictwo mieszkaniowe w ostatnich latach; dodatkowo wpływ pandemii COVID-19 itd.

Mając na uwadze specyfikę podjętej tematyki – poszukiwanie przez władze lokalne optymalnych rozwiązań w zakresie polityki miejskiej – za podstawę do moich badań posłuży teoria racjonalnego wyboru. W pracy postanowiłem zastosować takie metody badawcze, jak analiza systemowa (jej elementy), analiza decyzyjna, a także (w ograniczonym zakresie) metoda historyczna.

Wśród użytych przeze mnie technik badawczych wymienić należy analizę opracowań naukowych, publicystycznych, dokumentów, raportów, a także artykułów. Wśród wykorzystanych źródeł znalazły się publikacje książkowe, artykuły publicystyczne, w tym te zamieszczone na stronach internetowych (w dużej mierze prasa, portale o tematyce lokalnej), publikacje naukowe, dane statystyczne i raporty opublikowane przez różne instytucje badawcze oraz władze Lublina (i te centralne), strony internetowe (serwisy, portale, także te branżowe czy zajmujące się problematyką rozwoju lokalnego, społeczną). Dodatkowo pracę wzbogaca fakt, że w ramach prowadzonych badań posłużyłem się wywiadem pogłębionym – przeprowadziłem wywiad z Zastępcą Prezydenta ds. Inwestycji i Rozwoju Arturem Szymczykiem.

Badając temat, przyjąłem sposób rozumienia polityki mieszkaniowej jako wysiłków, działań realizowanych przez władze centralne i lokalne, które związane są z rozwiązywaniem problemów mieszkaniowych, a ich celem jest zapewnienie równych szans zdobycia mieszkania czy stworzenie warunków, w których obywatele będą mogli zaspokoić potrzeby mieszkaniowe (czyli sposób postrzegania tej polityki jako części polityki społecznej), oczywiście wykorzystując przy tym różne mechanizmy, chociażby odpowiednie zarządzanie zasobem mieszkań socjalnych². Polityka mieszkaniowa ma również na celu zapewnienie funkcjonowania rynku mieszkaniowego (co odbywać ma się przy udziale społeczeństwa, przedsiębiorców itd.)³, zapewnienia także warunków (czyli dostępności mieszkań), w których możliwe będzie ich nabycie lub najem (tutaj polityka mieszkaniowa traktowana jako część polityki gospodarczej)⁴. Zaznaczam, że takie stosunkowo ogólne podejście nie opisuje należycie i nie wyczerpuje wszystkich aspektów, jednakże z punktu widzenia prowadzonych przeze mnie rozważań będzie odpowiednie, gdyż nie ograniczy z nadto zakresu poruszanej problematyki (także sposobu jej interpretowania, analizowania).

Kluczowe będzie przedstawienie sposobu oddziaływania polityki mieszkaniowej na lokalne problemy, mieszkalnictwo, a także rozwój Lublina⁵. Analizę rozpocznę od okresu

² J. Pietrzak, I. Rącka, *Wybrane instrumenty polityki mieszkaniowej małych i średnich gmin w województwie wielkopolskim w latach 2010-2015*, „Biuletyn Stowarzyszenia Rzeczoznawców Majątkowych Województwa Wielkopolskiego” 2018, nr 49, s. 79.

³ P. Lis, *Cele i instrumenty społecznej polityki mieszkaniowej*, „Space – Society – Economy” 2011, nr 10, s. 10.

⁴ J. Pietrzak, I. Rącka, *op. cit.*

⁵ S. Sitek, *Uwarunkowania rozwoju lokalnego na obszarach przygranicznych*, Katowice 2016, s. 38.

transformacji ustrojowej, przechodząc do kolejnych dekad, a ostatecznie skupiając się na problemach ostatnich lat. Pozwoli to przedstawić politykę mieszkaniową, która była realizowana w odpowiedzi na różnorakie problemy na przestrzeni wielu lat.

POLITYKA MIESZKANIOWA NA OBSZARACH ZANIEDBANYCH

Lublin w okresie transformacji ustrojowej dotknięty był licznymi problemami, wiele części miasta było wyraźnie zaniedbanych, np. Stare Miasto, gdzie znaczna część mieszkańców żyła w ubóstwie, w złych warunkach mieszkaniowych, w zaniedbanych zabytkowych budynkach, które wymagały natychmiastowego remontu⁶. Władze dostrzegały problemy mieszkańców, a także potencjał zabytkowej zabudowy tej części miasta. To właśnie znaczna liczba starych budynków sprawi, że wyzwania polityki mieszkaniowej w Lublinie będą mieć specyficzny charakter.

W 1995 r. rozpoczęto prace nad rewitalizacją Starego Miasta, przygotowano plany działań, które miałyby skupiać się na wyeksponowaniu zabytkowych i kulturowych walorów tej części miasta⁷. Wiele uwagi poświęcono poprawie stanu mieszkalnictwa (oprócz naprawy infrastruktury technicznej, dróg, ulic, chodników), skupiono się na renowacji kamienic czy zmniejszeniu zagęszczenia zaludnienia poprzez oferowanie mieszkań zastępczych, podjęto też walkę ze zjawiskami szkodliwymi, patologicznymi społecznie⁸. Warto dodać, że planowane prace dotyczyły centralnej części Lublina, którą w 1990 r. zamieszkiwało ok. 4000 osób⁹. Celem było podniesienie standardu życia w tej dzielnicy¹⁰, wyprowadzanie mieszkańców z biedy, walka z wykluczeniem społecznym¹¹. Dążono do obniżenia czynszu do opłacalnego poziomu czy prowadzenia remontów, co miałyby prowadzić do trwałej poprawy jakości mieszkalnictwa i wzrostu atrakcyjności zamieszkiwania w tej części miasta¹². Jednak zanim można było rozpocząć ambitniejsze prace, należało uregulować stan prawny nieruchomości. Na lata 1990-1995

⁶ E. Kipta, *Rewitalizacja śródmieścia Lublina*, [w:] *Przykłady rewitalizacji miast*, red. A. Muzioł-Węclawowicz, Kraków 2010, s. 83.

⁷ *Ibidem*, s. 86.

⁸ *Ibidem*, s. 86-87.

⁹ E. Kipta, *Stare Miasto w Lublinie. Długa historia rewitalizacji*, <https://docplayer.pl/24117097-Stare-miasto-w-lublinie-dluga-historia-rewitalizacji-ewa-kipta-lublin-14-grudnia-2015.html> [dostęp: 15.09.2022].

¹⁰ Warto dodać, że ta część miasta uchodziła za zaniedbaną również w okresie PRL.

¹¹ E. Kipta, *Rewitalizacja śródmieścia Lublina*, [w:] *Przykłady rewitalizacji miast*, red. A. Muzioł-Węclawowicz, Kraków 2010, s. 86-87.

¹² *Ibidem*.

przypadał początek reprivatyzacji, prywatyzacji kamienic (by pomóc w remontach, miasto miało nadzieję, że część prac i kosztów uda się przenieść w ręce prywatne)¹³.

Zmianom modelu mieszkalnictwa towarzyszyła ewolucja funkcji kulturalno-turystycznej, co stanowiło podstawę rozwoju Starego Miasta¹⁴. To właśnie w tym kierunku rozwijać się miała prywatna działalność gospodarcza – restauracje, hotele, pensjonaty, odbywać się miały *różne inicjatywy kulturalne, tak by zwiększyć atrakcyjność turystyczną tej części miasta*¹⁵. Samorząd miał nie być głównym podmiotem, który sam by przeprowadzał te prace, tworzyłby on tylko warunki odpowiednie dla rozwoju¹⁶.

Analizując skalę inwestycji, szczególnie w latach 1994-1998¹⁷, dostrzec można intensywne prace zmierzające do naprawy infrastruktury (ulice, chodniki) na tym obszarze¹⁸. Dodatkowo udało się skutecznie przeprowadzić prywatyzację handlu, co sprawiło, że ta część miasta stała się atrakcyjna dla biznesu¹⁹. Dzięki prywatnym inwestycjom udało się odnowić wiele kamienic (razem z ZNK, który sam wyremontował kilka takich obiektów), pomogły także środki z programu PHARE 2000, które pozwoliły wykonać wiele prac do 2003 r.²⁰ Ważna była też szersza współpraca z właścicielami kamienic, przedsiębiorcami czy mieszkańcami – do 2001 r. wskutek ulgi budowlanej można było zauważyć wiele prac remontowych wykonywanych przez mieszkańców, w kolejnych latach coraz więcej renowacji budynków związanych było z przygotowaniem ich na cele prowadzenia działalności gospodarczej²¹.

W okresie poakcesyjnym po 2004 r. również można dostrzec wiele wyzwań i problemów, na które miasto starało się znaleźć adekwatną odpowiedź. Wzrost udziału własności prywatnej, co wynikało również z prywatyzacji nieruchomości komunalnych, sprawił, że władze nie mogły dalej inwestować czy wpływać w bezpośredni sposób na budynki w tej części miasta, ponadto zmieniły się priorytety inwestycyjne²². Problemem było chociażby uzyskanie odpowiednich środków; w konsekwencji wiele prac rewitalizacyjnych zostało odsuniętych w czasie na kolejne lata²³. Od 2007 r. powrócono do intensywnego rozwoju Starego Miasta, stawiając na rozwój funkcji kulturalno-turystycznej, organizując imprezy masowe i różne wydarzenia, które utrwaliły obecny charakter

¹³ E. Kipta, *Stare Miasto w Lublinie...*

¹⁴ E. Kipta, *Rewitalizacja śródmieścia...*, s. 87.

¹⁵ *Ibidem*.

¹⁶ *Ibidem*.

¹⁷ Czyli druga kadencja samorządu.

¹⁸ E. Kipta, *Rewitalizacja śródmieścia...*, s. 87.

¹⁹ *Ibidem*, s. 90-91.

²⁰ *Ibidem*.

²¹ E. Kipta, *Stare Miasto w Lublinie Długa historia...*

²² E. Kipta, *Rewitalizacja śródmieścia...*, s. 93-94.

²³ *Ibidem*.

tej części miasta²⁴. Do sukcesów zaliczyć należy także poprawę bezpieczeństwa oraz zbudowanie stosunkowo silnej marki miasta jako atrakcji turystycznej.

Stwierdzić jednak należy, że w trakcie realizacji prac nie udało się pokonać *w pełni wszystkich* wyzwań, napotkano wiele dodatkowych problemów, np. ubyło wiele mieszkań i mieszkańców, ograniczeniu uległa funkcja mieszkalna, w zbyt małym stopniu poprawiono warunki mieszkaniowe, pojawiło się ryzyko zamykania się tej części miasta na osoby mniej zamożne²⁵.

Mówiąc o poprawie warunków mieszkaniowych, *życia i rewitalizacji zaniedbanych obszarów*, podkreślić należy, że istotna jest współpraca mieszkańców i władz z mieszkańcami. Za przykład mogą posłużyć prace na terenach Kośminka i Starych Bronowic w latach 90. i na początku XXI w. We wczesnych latach 90. znaczną część zabudowy w tych dzielnicach stanowiły domy czynszowe, jednorodzinne, w złym stanie, wiele osób czekało na przesiedlenie do nowych bloków (co jednak się nie stało), a pracujący mieszkańcy wyprowadzali się z tego obszaru²⁶. Dodatkowo sam teren charakteryzował się dużymi brakami w uzbrojeniu, złym stanem ulic, chodników; społeczność dotknięta była wysoką przestępczością, brakiem perspektyw (w tym na otrzymanie mieszkania w blokach)²⁷.

Miasto nie miało środków na przeprowadzenie kompleksowych wyburzeń w tych dzielnicach i zagwarantowanie nowych mieszkań, zatem postanowiono pomóc mieszkańcom w poprawie warunków bytowych²⁸. W ramach podjętych działań bardzo ważne były spotkania z mieszkańcami, ich aktywizacja i budowanie zaufania do władzy, a przynajmniej dawanie możliwości nawiązania kontaktu z nimi²⁹. Dzięki temu udało się podzielić koszty realizacji działań pomiędzy mieszkańców (którzy zbierali środki) a miasto w sposób korzystny dla mieszkańców (często miasto ponosiło większość wydatków); ponadto starano się zachęcić przedsiębiorców do inwestowania, zaczęły się pojawiać nieliczne inwestycje (które korzystały też z ulg podatkowych)³⁰. Dzięki tym wysiłkom udało się podnieść stan tych obszarów (z poziomu całkowitej degeneracji tych stref miasta) do bardziej akceptowalnego poziomu, który nie odstawał aż tak drastycznie od okolicy na początku XXI w.³¹ Tereny te jednak nie są miejscami najlepiej

²⁴ *Ibidem*, s. 94-96.

²⁵ E. Kipta, *Stare Miasto w Lublinie Długa historia...*

²⁶ E. Kipta, *Ekonomia społeczna – spotkanie z Ewą Kiptą. Prezentacja multimedialna „Społeczne aspekty rewitalizacji”*, <https://biblioteka.teatrnn.pl/dlibra/publication/89636/edition/84470/content> [dostęp: 15.09.2022].

²⁷ *Ibidem*.

²⁸ *Ibidem*.

²⁹ *Ibidem*.

³⁰ *Ibidem*.

³¹ *Ibidem*.

rozwiniętymi – biorąc pod uwagę skalę problemów i możliwości władz, tak znaczna zmiana byłaby niemożliwa do zrealizowania³².

Zatem polityka mieszkaniowa była częścią bardziej ambitnego planu, połączona została z szerszymi pracami – zintegrowana była z rewitalizacją części miasta, z polityką społeczną, z przeciwdziałaniem ubóstwu, z walką z problemami społecznymi. Sukcesem była poprawa warunków mieszkaniowych, a w przypadku Starego Miasta można mówić o kompletnej transformacji tej części Lublina.

POLITYKA MIESZKANIOWA W ODPOWIEDZI NA NOWE PROBLEMY I UWARUNKOWANIA

Opisując *wątek dialogu z mieszkańcami* w ramach polityki mieszkaniowej, należy przytoczyć *Plan dla Dzielnic*, który realizowany był w ciągu ostatnich ponad dwóch lat³³. Zakłada on, że to miasto wraz z mieszkańcami dzielnic i radami tworzy plany rozwoju, które będą odpowiadały obecnym i przyszłym wyzwaniom, a także potrzebom mieszkańców (dodatkowo punktem wyjścia jest idea miasta 15-minutowego)³⁴. Takie podejście wiąże się z realizacją zapowiedzi z wyborów w 2018 r., która obiecywała skupienie się na dzielnicach miasta (pozwala na to też nowa perspektywa finansowa UE)³⁵. Finalizacja procesu opracowywania Planów ma mieć miejsce w 2023 r.³⁶

Taki sposób planowania działań ma angażować znaczną część lokalnej ludności. Zresztą na pozytywny efekt samego wzrostu zaangażowania społecznego zwrócił uwagę również Zastępca Prezydenta ds. Inwestycji i Rozwoju Artur Szymczyk. Jego zdaniem mieszkańcy pozytywnie oceniają spotkania (z władzami), są głosy, że powinny odbywać się one nawet co rok³⁷, co pokazuje, że ludzie poczuli się odpowiedzialni za miasto, swoją przestrzeń, oczekują też, żeby władza „przyszła” do nich, próbowała razem znaleźć rozwiązania licznych problemów; chcą czuć, że swoim głosem są w stanie coś zmienić³⁸.

Oczywiście omawiane plany nie dotyczą tylko samego mieszkalnictwa, opracowywane są w szerszym celu. Mieszkańcy zwracają uwagę na różne problemy, często te dotyczące remontów ulic, terenów zielonych, kultury, pojawiają się liczne wątki dotyczące

³² *Ibidem*.

³³ Lublin.eu, *Idea Planów dla Dzielnic*, <https://lublin.eu/mieszkancy/partycypacja/plany-dla-dzielnic/o-planach-dla-dzielnic/> [dostęp: 14.07.2023].

³⁴ *Ibidem*.

³⁵ *Ibidem*.

³⁶ *Ibidem*.

³⁷ Jednak jego zdaniem byłoby to w zasadzie niemożliwe do zrealizowania.

³⁸ Rozmowa z Zastępcą Prezydenta ds. Inwestycji i Rozwoju Arturem Szymczykiem, przeprowadzona przez Łukasza Okonia w Lublinie w 2022 r. [zbiory własne autora].

spraw wpływających na komfort życia, mieszkania w danych dzielnicach. Taki temat stanowią na przykład zagadnienia związane ze zmianą miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego (również w kontekście budownictwa mieszkaniowego, także wielorodzinnego)³⁹. Poruszane są też wątki liczby miejsc parkingowych przypadających na jedno mieszkanie⁴⁰, kwestie remontów budynków komunalnych⁴¹. Pojawiły się również pytania dotyczące stanu zasobów mieszkaniowych – mieszkańcy dzielnic Dziesiąta, Kośminek i Za Cukrownią zadawali pytania dotyczące na przykład miejskiego dofinansowania do wymiany źródeł ciepła na paliwa stałe na bardziej ekologiczne systemy⁴².

Warto dodać, że biorąc pod uwagę nawet sam charakter spotkań (czy poruszaną tematykę), zauważyć można, że kwestie mieszkalnictwa przenikają się często z innymi problemami dzielnic. Należy się zastanowić, czy władze nie powinny częściej wprowadzać szerszych, bardziej kompleksowych rozwiązań, które mogłyby lepiej odpowiadać na złożony charakter problemów – zarówno samego mieszkalnictwa, jak i kwestii powiązanych z tą tematyką.

W przypadku Lublina widoczne są próby traktowania problemów mieszkalnictwa w sposób bardziej kompleksowy. Wskazać można chociażby na jednoczesną realizację idei *Planów dla Dzielnic*, rozszerzanie prac nad miejscowymi planami zagospodarowania przestrzennego, inwestycje miasta w dzielnicach zaniedbanych (np. Dworzec Metropolitalny)⁴³, których celem jest podniesienie atrakcyjności tych terenów. Istotny jest również sposób gospodarowania zasobem mieszkaniowym miasta, rola TBS-ów, wpływ programów rządowych, a także plany władz miejskich – Strategia Lublin 2030. *Łączy ona mieszkalnictwo chociażby z problematyką rozwoju społecznego miasta, z celem budowy miasta wielopokoleniowego (przyjaznego i dostępnego dla różnych grup społecznych)*⁴⁴. Istotna jest również kwestia rozszerzania się miasta – nowego budownictwa mieszkaniowego i ochrony terenów zielonych czy dostępności usług; tutaj postulowane

³⁹ Lublin.eu, 9. spotkanie z cyklu „Plan dla Dzielnic” – Węglin Północny oraz Konstantynów, <https://lublin.eu/mieszkanicy/partycypacja/plany-dla-dzielnic/testowy/9-spotkanie-z-cyklu-plan-dla-dzielnic-weglin-polnocny-oraz-konstantynow,11640> [dostęp: 14.07.2023].

⁴⁰ Lublin.eu, 10. spotkanie z cyklu „Plan dla Dzielnic” – Felin, Bronowice oraz Hajdów-Zadębie, <https://lublin.eu/mieszkanicy/partycypacja/plany-dla-dzielnic/testowy/10-spotkanie-z-cyklu-plan-dla-dzielnic-felin-bronowice-oraz-hajdow-zadebie,11641,w.html> [dostęp: 14.07.2023].

⁴¹ *Ibidem*.

⁴² Lublin.eu, 11. spotkanie z cyklu „Plan dla Dzielnic” – Dziesiąta, Kośminek oraz Za Cukrownią, <https://lublin.eu/mieszkanicy/partycypacja/plany-dla-dzielnic/testowy/11-spotkanie-z-cyklu-plan-dla-dzielnic-dziesiata-kosminek-oraz-za-cukrownia,11642,w.html> [dostęp: 14.07.2023].

⁴³ Wyborcza.pl, Dworzec Metropolitalny zmieni ulicę 1 Maja. Będzie rewolucja, rewitalizacja czy tylko przebudowa?, <https://lublin.wyborcza.pl/lublin/7,48724,28284701,spektakularne-pylony-nie-wylecza-dzielnicy.html> [dostęp: 7.04.2022].

⁴⁴ Urząd Miasta Lublin – Wydział Strategii i Przedsiębiorczości, *Strategia Lublin 2030*, Lublin 2022.

jest oparcie rozwoju na koncepcji miasta 15-minutowego⁴⁵. Jest ona istotna, a proponowane zmiany podnosiłyby atrakcyjność terenów, na których na przykład dominuje zabudowa mieszkaniowa – *większa dostępność usług, szkół, terenów rekreacyjnych podnosiłaby standard życia mieszkańców*⁴⁶. Odpowiadając na rozwój przestrzenny miasta i wzrost znaczenia budownictwa deweloperskiego (również prognozowany), władze przyjęły także studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego.

Kolejne narzędzie, które stanowić *może również* część polityki mieszkaniowej (i nie tylko, ma on znacznie szerszy wpływ na rozwój miasta)⁴⁷, to Miejscowe Plany Zagospodarowania Przestrzennego. W przypadku Lublina prace w tym zakresie cały czas trwają, bo potrzeby pod tym kątem są stosunkowo duże, a tylko nieco ponad połowa miasta jest objęta takimi planami⁴⁸. Plany zagospodarowania mogą służyć do efektywnego zarządzania rozwojem przestrzennym miasta; mogą być środkiem, który niejako wymuszać będzie tworzenie lepszej jakości przestrzeni na obszarach nowego budownictwa (poprzez zapobieganie wielu negatywnym tendencjom)⁴⁹. W przypadku Lublina jest to istotne, ponieważ w ostatnich latach zaobserwować można intensywny rozwój budownictwa mieszkaniowego.

Ich brak może być szkodliwy, co podkreśla chociażby Fundacja Wolności⁵⁰, która dodatkowo stwierdza, że może to sprzyjać korupcji⁵¹. Fundacja, prowadząc inicjatywę kontrolowania inwestycji deweloperów, zwraca uwagę na wolne tempo tworzenia planów zagospodarowania⁵². Jej zdaniem w ich miejsce wydaje się zbyt dużą liczbę

⁴⁵ *Ibidem*, s. 84.

⁴⁶ *Ibidem*.

⁴⁷ Oczywiście zawierają się w nich kwestie budownictwa mieszkaniowego – plany te mogą służyć celom polityki mieszkaniowej, tworząc warunki do rozwoju budownictwa mieszkaniowego (w sposób uporządkowany, korzystny z punktu widzenia ładu przestrzennego).

⁴⁸ Lublin.eu, *Konsultacje społeczne nad kolejnymi rozwiązaniami przestrzennymi*, <https://lublin.eu/lublin/przestrzen-miejaska/aktualnosci/konsultacje-spoeczne-nad-kolejnymi-rozwiazaniami-przestrzennymi,308,2133,1.html> [dostęp: 17.09.2022].

⁴⁹ Plany zagospodarowania mogą być narzędziem wpływu na rozwój budownictwa mieszkaniowego, ewolucję mieszkalnictwa (element polityki mieszkaniowej), oprócz tego mają inne funkcje, wpływając szerzej na rozwój miasta (można stwierdzić, że wyznaczają nawet kierunki rozwoju dzielnic, dla których zostały opracowane).

⁵⁰ Lubelska fundacja, której celem jest propagowanie jawności i dobrych praktyk, co ma zwiększać wpływ mieszkańców na samorząd lokalny, więcej: <https://fundacjawolnosc.org/o-nas/nasza-misja/>.

⁵¹ T. Nieśpiał, *Lublin. Inwestycje deweloperskie pod lupą Fundacji Wolności. „Brak planów zagospodarowania sprzyja korupcji”*, <https://kurierlubelski.pl/lublin-inwestycje-deweloperskie-pod-lupa-fundacji-wolnosc-brak-planow-zagospodarowania-sprzyja-korupcji/ar/c1-15887223> [dostęp: 17.09.2022].

⁵² *Ibidem*.

warunków zabudowy⁵³. Ratusz odpowiada, że proces tworzenia planów wymaga wielu uzgodnień, a powolne tempo wynika z przepisów, duża liczba WZ⁵⁴ wynika wprost z *dużej skali budownictwa w mieście*⁵⁵. Plany zagospodarowania nie mogą być opracowywane z pominięciem standardów, ich celem ma być jednak poprawa stanu rzeczy.

Prace nad trwałym uregulowaniem przeznaczenia terenów, nad planami zagospodarowania stały się szczególnie istotne w ostatnich latach. Podkreślał to też w rozmowie Zastępca Prezydenta ds. Inwestycji i Rozwoju, który stwierdził, że niewątpliwie plusem jest to, że budynki powstawały, deweloperzy się rozwijali⁵⁶. W przypadku wydawanych decyzji (warunków zabudowy) stwierdził, że pewną wadą są WZ, które miały być tymczasowe, a są niestety dosyć trwałe, co utrudniać *może* odpowiednie czy wygodne gospodarowanie terenem⁵⁷. Dodał również, że tutaj też są prowadzone prace w kierunku trwałych zmian – np. rok 2019 przyniósł duży sukces, bo udało się uchwalić Studium Uwarunkowań i Kierunków Zagospodarowania Przestrzennego Lublina, co daje szansę na tworzenie planów ładu przestrzennego w mieście⁵⁸.

Władze w tym dokumencie⁵⁹ przypisały znaczną powierzchnię na cele budownictwa mieszkaniowego, co jednak stało się też obiektem krytyki – zdaniem Fundacji Wolności na ten cel przeznaczono teren o wielokrotnie większej powierzchni, niż wynikałoby to z rzeczywistych potrzeb⁶⁰. Ratusz, odpowiadając na stawiane przez fundację zarzuty, stwierdził, że opracowując studium, nie tylko brano pod uwagę uwarunkowania demograficzne (obecne potrzeby ludności), ale także konieczność poprawy warunków mieszkaniowych i chęć odwrócenia trendu suburbanizacji⁶¹, stąd taka powierzchnia przeznaczona pod zabudowę mieszkaniową⁶².

Kolejnym narzędziem, którym mogą posługiwać się *władze lokalne do tworzenia warunków dla rozwoju budownictwa mieszkaniowego*, jest bezpośredni sposób gospodarowania gruntami miasta. Liczne inwestycje sprawiają, że dostępnych gruntów (szczególnie

⁵³ *Ibidem*.

⁵⁴ Warunków zabudowy.

⁵⁵ T. Nieśpiał, *op. cit.*

⁵⁶ Rozmowa z Zastępcą Prezydenta ds. Inwestycji i Rozwoju Arturem Szymczykiem...

⁵⁷ *Ibidem*.

⁵⁸ *Ibidem*.

⁵⁹ Studium Uwarunkowań i Kierunków Zagospodarowania Przestrzennego Lublina.

⁶⁰ Radio.Lublin.pl, *Jakiej powierzchni pod zabudowę potrzebuje Lublin? Fundacja Wolności zarzuca błąd ratuszowym planistom*, <https://radio.lublin.pl/2021/12/jakiej-powierzchni-pod-zabudowe-potrzebuje-lublin-fundacja-wolnosci-zarzuca-blad-ratuszowym-planistom/> [dostęp: 17.09.2022].

⁶¹ M. Miczyńska-Kowalska, *Suburbanizacja strefy podmiejskiej Lublina*, „Roczniki Naukowe Ekonomii Rolnictwa i Rozwoju Obszarów Wiejskich” 2019, nr 106, s. 79-81.

⁶² Radio.Lublin.pl, *Jakiej powierzchni pod zabudowę potrzebuje Lublin?*

tych bliżej już istniejącej zabudowy czy centrum miasta) jest coraz mniej. Miasto może nawiązywać współpracę np. z deweloperem, która będzie korzystna dla wszystkich stron⁶³. Tutaj jako przykład można wskazać chociażby wymianę gruntów miasta (przy ul. Józefa Franczaka „Lalka” i działkę przy Urbanowicza) z tymi, które posiadał deweloper – władze tym samym mogły scalić posiadane ziemie w jednym miejscu, a deweloper zyskał pożądane grunty⁶⁴, więc strony wymiany poszerzyły możliwość optymalnej zabudowy danego obszaru⁶⁵. Jednak warto dodać, że inicjatywa taka obarczona jest pewnym ryzykiem – w tym przypadku temat stał się gruntem pod starcie opozycyjnego obozu PiS-u, który zarzucał zbyt bliską współpracę radnych popierających prezydenta miasta z deweloperem⁶⁶. Można zastanawiać się, czy takie elementy walki na lubelskiej scenie politycznej mogą mieć znaczenie z punktu widzenia wizerunkowego dla władz miasta, ale również biorąc pod uwagę kwestię przyszłej współpracy z deweloperami, inwestorami.

ROLA MIESZKANIOWEGO ZASOBU MIASTA

Istotny element polityki mieszkaniowej to też sposób gospodarowania lokalami stanowiącymi zasób mieszkaniowy miasta⁶⁷. Władze, odpowiednio dysponując nimi (w zakresie opłat, remontów czy budowania, pozyskiwania nowych lokali), mogą zapewnić dach nad głową uboższej części społeczeństwa. Stanowi to jedno z podstawowych narzędzi polityki mieszkaniowej, którymi mogą posługiwać się władze lokalne.

W przypadku Lublina na przestrzeni ostatnich trzech dekad można zauważyć tendencję spadku liczby lokali w zasobie miasta. Sięgając po dane o zmianie liczbie lokali, zauważyć można, że w 1995 r. zasób gminy wynosił ponad 16,7 tys. mieszkań komunalnych, w 2002 r. było to nieco ponad 12 tys., a pod koniec pierwszej dekady XXI wieku było to ok. 9 tys.⁶⁸ Zatem skala ubytku mieszkań w zasobie była znaczna, szczególnie na przełomie lat 90. i początku XXI w.

⁶³ B. Krystek-Kucewicz, A. Kułaczowska, J. Held, *Zintegrowana polityka mieszkaniowa polskich gmin*, Warszawa 2020, s. 87.

⁶⁴ D. Smaga, *Lublin. Burza na sesji Rady Miasta, ale deweloper dostał, co chciał*, <https://www.dziennikwschodni.pl/lublin/lublin-deweloper-zamieni-sie-dzialkami-z-miastem-jest-zgoda-radnych,n,1000307205.html> [dostęp: 19.06.2022].

⁶⁵ Jednak większe działki o względnie regularnym kształcie mogą być bardziej pożądane od tych niewielkich, które często podzielone są innymi działkami, infrastrukturą. By prowadzić inwestycję, ulokować budynek, konieczne jest scalenie terenów.

⁶⁶ D. Smaga, *Lublin. Burza na sesji Rady Miasta...*

⁶⁷ Czy raczej sposób zarządzania, dysponowania mieszkaniowym zasobem gminy.

⁶⁸ Główny Urząd Statystyczny, *Bank Danych Lokalnych GUS*, <https://bdl.stat.gov.pl/bdl/> [dostęp: 22.05.2022].

Widoczna jest polityka ograniczania zasobu mieszkaniowego miasta. Zmniejszając się liczba tych mieszkań wynika m.in. ze sprzedaży starych budynków (nieopłacalność remontów), usamodzielnianie lokali mieszkalnych (w których pomieszczenia są używane przez kilku najemców) czy ze względu na rozbiórkę budynków⁶⁹.

Warto się też odnieść do stanu budynków (będących częścią mieszkaniowego zasobu miasta, szczególnie tych w Zarządzie Nieruchomości Komunalnych), który często jest istotnym wyzwaniem dla władz. W 2022 r.⁷⁰ aż 80% budynków znajdowało się w złym stanie – wymagały szybkiego remontu, 2% to był stan dobry (budynek nie wymaga remontu do kolejnego przeglądu), resztę oceniono jako budynki w średnim stanie technicznym. Budynki znajdujące się w LPGK⁷¹ prezentują się lepiej – tutaj stan 37% został określony jako zły, 13% było w dobrym stanie (warto jednak wspomnieć, że LPGK posiada tylko niewielką część ogółu budynków, lokali)⁷².

Zły stan budynków i lokali jest spowodowany w dużej mierze ich wiekiem, co dodatkowo utrudnia prace remontowe czy podnosi ich koszt. Na przykład w przypadku mieszkań w budynkach będących własnością miasta na prawie 2,5 tys. mieszkań 1100 zostało wybudowanych po 1994 r., 369 lokali przed 1903 r., a w okresie 1904-1933 wybudowanych zostało prawie pół tysiąca lokali⁷³. W przypadku własności mieszanej budynki w większości zostały wybudowane przed 1933 r.; lokale miasta znajdujące się w budynkach wspólnot mieszkaniowych to lokale wybudowane najczęściej między 1955 a 1974 rokiem (3,5 tys. z 5,3 tys. w tej kategorii); w przypadku pozostałych lokali mamy do czynienia z budynkami również w znacznej mierze mającymi 90 i więcej lat⁷⁴.

Mając na uwadze wiek budynków, warto przedstawić skalę planowanych remontów i związanych z tym wydatków. Prognozowane nakłady finansowe to w ciągu najbliższych trzech lat 9-10 mln zł rocznie na remonty budynków w zarządzie ZNK, na remonty mieszkań (w zakresie wynajmującego) – od 7 do 6,6 mln zł rocznie, dodatkowo pojawiają się koszty związane z rozbiórką budynków, zabezpieczaniem ich do czasu sprzedaży czy właśnie rozbiórki (co i tak nie zaspokaja wszystkich potrzeb)⁷⁵.

⁶⁹ Uchwała nr 809/XXV/2021 Rady Miasta Lublin z dnia 28 stycznia 2021 r. w sprawie przyjęcia Wieloletniego Programu Gospodarowania Mieszkaniowym Zasobem Miasta Lublin na lata 2021-2025.

⁷⁰ Zresztą w kilkuletniej perspektywie nie przewidziano znacznych zmian.

⁷¹ Lubelskie Przedsiębiorstwo Gospodarki Komunalnej.

⁷² Uchwała nr 809/XXV/2021 Rady Miasta Lublin z dnia 28 stycznia 2021 r. w sprawie przyjęcia Wieloletniego Programu Gospodarowania Mieszkaniowym Zasobem Miasta Lublin na lata 2021-2025, s. 4-5.

⁷³ *Ibidem*.

⁷⁴ *Ibidem*, s. 4-6.

⁷⁵ *Ibidem*, s. 6-10.

Polityka mieszkaniowa realizowana przez dbanie o zabytkowe budynki wpływa pozytywnie nie tylko na mieszkalnictwo, ale *również* na szerszy rozwój miasta. Na przykład źle utrzymane obiekty, szczególnie blisko zabytkowego centrum (atrakcyjnego dla turystów), wpływać mogą negatywnie na wizerunek, walory turystyczne miasta.

Wyzwaniem jest również problem ściągania opłat. Lokale zamieszkują lokatorzy, którzy często nie regulują należności na czas, a koszt utrzymania, remontów, szczególnie zabytkowych budynków, jest bardzo wysoki⁷⁶. Miasto prowadziło programy oddłużania, jest gotowe do współpracy z mieszkańcami, zapewnia wiele dogodnych możliwości uregulowania problemu zadłużenia, jednak znaczna część dłużników nie jest zainteresowana⁷⁷. Zastępca prezydenta w rozmowie ze mną zaznaczał, że *sytuacja z zadłużeniem lokatorów jest ciężka do rozwiązania* – jego zdaniem być może potrzebne byłyby tutaj nowe mechanizmy, które zapewniałyby finansowanie takich mieszkań⁷⁸. Zastępca prezydenta dodał także, że ważne jest mówienie, uświadamianie o obowiązkach lokatorów; podkreślał przy tym, że jest jednak przeciwnikiem rygorystycznych działań⁷⁹.

Liczne trudności związane są również z rozszerzaniem zasobu mieszkaniowego miasta o nowe budynki i mieszkania. Na przeszkodzie nowym inwestycjom stoją często finanse – realizacja sporych inwestycji w warunkach ograniczonych możliwości finansowych, niestabilnej sytuacji gospodarczej stanowi zdecydowanie wyzwanie. O możliwościach budownictwa komunalnego, które często (zresztą podobnie jak inne działania) są ograniczone *właśnie* przez finanse, wspominał też zastępca prezydenta, który stwierdził, że dopiero w ostatnich latach pojawiły się korzystne możliwości finansowania takich inwestycji⁸⁰. Dodał jednak, że miasto ograniczają w tym zakresie kwestia pozyskania gruntów czy regulacje prawne. *Są grunty, które były terenami gminnymi, ale* często pojawiały się kwestie związane ze zwrotem mienia – roszczenia byłych właścicieli nieraz niejako blokowały te grunty, więc nie można było nic z nimi robić⁸¹. Obecnie wiele tych spraw się rozwiązuje, co umożliwia ponowne wykorzystywanie tych zasobów⁸².

Kolejnym narzędziem wykorzystywanym przez miasto w prowadzeniu polityki mieszkaniowej są TBS-y. W Lublinie to Towarzystwo Budownictwa Społecznego „Nowy Dom”, które powstało w 1997 r., a właścicielem jest Miasto Lublin. Towarzystwo ma budować mieszkania (wybudowało łącznie ponad 1000 mieszkań na Czechowie, Bronowicach i Felinie; posiada 26 budynków) na wynajem o umiarkowanej wysokości

⁷⁶ D. Smaga, Lublin: *Miejska spółka z 4,5 mln zł starty. Ta od komentarzy i WC*, <https://www.dziennikwschodni.pl/lublin/z-wc-pieniadze-nie-plyna,n,1000271268.html> [dostęp: 28.08.2022].

⁷⁷ Rozmowa z Zastępcą Prezydenta ds. Inwestycji i Rozwoju – Arturem Szymczykiem...

⁷⁸ *Ibidem*.

⁷⁹ *Ibidem*.

⁸⁰ *Ibidem*.

⁸¹ *Ibidem*.

⁸² *Ibidem*.

czynszu, co ma pomóc zrealizować potrzeby mieszkaniowe mniej zamożnych osób, rodzin, które nie mogłyby nabyć mieszkania w rynkowych cenach⁸³, a są zbyt zamożne, by uzyskać lokal komunalny⁸⁴. Towarzystwo Budownictwa Społecznego „Nowy Dom” utrzymuje dobrą kondycję finansową – w samym 2021 r. osiągnęło 2,6 mln zł zysku, który zostaje w budżecie firmy na realizację przyszłych inwestycji. Ponadto ponad 95% czynszów udaje się ściągnąć, a zasób mieszkaniowy powiększa się o nowe budynki, np. w 2021 r. wybudowano dwa budynki mieszkalne za prawie 20 mln zł (liczba budynków mieszkalnych wzrosła wtedy do 26)⁸⁵.

Dotatkowa inwestycja miała powstać na Felinie, ale w 2021 r. zdecydowano, że mieszkania zostaną wybudowane przez Zarząd Nieruchomości Komunalnych⁸⁶ między ulicami Królowej Jadwigi a Królowej Bony. *Łącznie planowane jest* wybudowanie trzech bloków mieszkalnych – w nich ponad 120 mieszkań komunalnych, parking, teren zielony⁸⁷. Inwestycja według szacunków z 2022 r. ma kosztować 15 mln zł⁸⁸, a jej realizacja powinna potrwać dwa lata⁸⁹.

WPŁYW POLITYKI I ZMIAN PONADLOKALNYCH

Aktywność w obszarze budownictwa wspierana jest również przez różne programy i inicjatywy rządowe. W ostatnich latach widoczne były próby dodatkowego pobudzenia budownictwa mieszkaniowego – przyjmowano wiele rozwiązań prawnych, które miały zapewnić tworzenie odpowiednich warunków czy ułatwić realizację inwestycji mieszkaniowych.

Odnosząc się do wpływu programów opracowanych na szczeblu centralnym dla Lublina, szczególnie w ostatnim okresie widoczną zmianą prawną w kierunku przyspieszenia prac budownictwa mieszkaniowego była specustawa mieszkaniowa – Ustawa z dnia 5 lipca 2018 r. o ułatwieniach w przygotowaniu i realizacji inwestycji

⁸³ Towarzystwo Budownictwa Społecznego „NOWY DOM”, *O firmie*, <http://www.tbsnowydom.lublin.pl/o-firmie1.html> [dostęp: 1.09.2022].

⁸⁴ D. Smaga, *Lublin. Raport o miejskich spółkach*. TBS „Nowy Dom” na plusie, <https://www.dziennikwschodni.pl/lublin/malo-ludzi-duzy-zysk-beda-nowe-mieszkania,n,1000311268.html> [dostęp: 1.09.2022].

⁸⁵ *Ibidem*.

⁸⁶ *Ibidem*.

⁸⁷ A. Jurkowski, *Kolejne mieszkania na Felinie. Tym razem buduje samo miasto. Powstanie 121 mieszkań, a ile potrzeba?*, <https://kurierlubelski.pl/kolejne-mieszkania-na-felinie-tym-razem-buduje-samo-miasto-powstanie-121-mieszkan-a-ile-potrzeba/ar/c9-16404907> [dostęp: 1.09.2022].

⁸⁸ *Ibidem*.

⁸⁹ *Ibidem*.

mieszkaniowych oraz inwestycji towarzyszących⁹⁰, pozwalająca na wykorzystywanie wcześniej niedostępnych gruntów pod budowę, a pod pewnymi warunkami na pominięcie planu miejscowego⁹¹. Przyjęta procedura zakłada, że inwestor składa wniosek o ustalenie lokalizacji inwestycji (za pośrednictwem prezydenta miasta) do rady, która podejmuje uchwałę o lokalizacji lub odmowie (oczywiście muszą zostać spełnione wszystkie dodatkowe warunki)⁹²; w przypadku Lublina (informacje ze strony BiP) złożono kilkanaście takich wniosków⁹³. Rada miasta rozpatrywała je negatywnie, zgodziła się na inwestycję przy ul. Gospodarczej (300 nowych mieszkań)⁹⁴. Jednak wskazać można sytuacje, gdy deweloper nie zdecydował się na realizację inwestycji, wycofał złożony wniosek, jak inwestycja przy ul. Dolnej 3 Maja – wniosek wycofano w połowie sierpnia 2022 r. (warto wspomnieć, że jest to kolejna próba; rok wcześniej również złożony został wniosek na inwestycję w tym miejscu, jednak pod szyldem innej firmy, który też został wycofany)⁹⁵.

Zatem zmiany prawne dają więcej możliwości budownictwu mieszkaniowemu. Władze, biorąc pod uwagę interes społeczny, charakter okolicy, lokalne potrzeby, może dać zgodę deweloperowi na zlokalizowanie danej inwestycji w miejscu, gdzie nie byłoby to dotychczas możliwe. Jednak istotne jest tutaj rozsądne planowanie, tak by ład przestrzenny nie uległ znacznemu zaburzeniu, by nie wpłynąć negatywnie na kierunek i perspektywy rozwoju danego miejsca.

Wprowadzone zostały także różne programy zapewniające wsparcie w uzyskaniu własnego mieszkania. Takim narzędziem był m.in. MDM (Mieszkanie dla młodych), który działał od 2014 r. (wnioski można było składać do 2018 r.), a polegał na wsparciu wkładu własnego na zakup pierwszego mieszkania (oczywiście po spełnieniu dodatkowych warunków)⁹⁶. Program cieszył się stosunkowo dużą popularnością w skali kraju,

⁹⁰ Ustawa z dnia 5 lipca 2018 r. o ułatwieniach w przygotowaniu i realizacji inwestycji mieszkaniowych oraz inwestycji towarzyszących, Dz.U. 2018 poz. 1496.

⁹¹ P. Salata-Kochanowski, *Specustawa mieszkaniowa (omówienie) + infografika*, <http://obserwatorium.miasta.pl/specustawa-mieszkaniowa-omowienie-przepisy-calosc/> [dostęp 17.09.2022]

⁹² *Ibidem*.

⁹³ Lublin.eu, *Wnioski o ustalenie lokalizacji inwestycji mieszkaniowych i inwestycji towarzyszących*, <https://bip.lublin.eu/urząd-miasta-lublin/ogłoszenia/wnioski-o-ustalenie-lokalizacji/> [dostęp 17.09.2022]

⁹⁴ P. Kozłowski, *W Lublinie powstanie 300 nowych mieszkań. Rada miasta pierwszy raz zgodziła się na „lex deweloper”*, <https://lublin.wyborcza.pl/lublin/7,48724,28287025,lublin-300-nowych-mieszkan-powstanie-przy-ul-gospodarczej.html#commentsAnchor> [dostęp 17.09.2022]

⁹⁵ D. Smaga, *Lublin: Deweloper robi drugi krok w tył. Nie będzie nowych bloków w centrum?*, <https://www.dziennikwschodni.pl/lublin/deweloper-robi-drugi-krok-w-tyl,n,1000312469.html> [dostęp 17.09.2022]

⁹⁶ Ministerstwo Rozwoju i Technologii, *Mieszkanie dla Młodych*, <https://www.gov.pl/web/rozwoj-technologia/mieszkanie-dla-mlodych> [dostęp 17.09.2022]

a według danych na 2018 r. zakupiono łącznie 110 tys. mieszkań w Polsce przy pomocy środków z tej formy wsparcia⁹⁷. Zatem warto sprawdzić sukces MDM w Lublinie: według danych na koniec czerwca 2018 r. w województwie lubelskim w okresie trwania programu złożonych zostało łącznie 3% wszystkich wniosków (nieco ponad 3,3 tys.) – kwota dofinansowania wyniosła 90 mln zł. W Lublinie było to prawie 2 tys. wniosków (co stanowi 4% wszystkich wniosków złożonych w miastach wojewódzkich), a kwota dofinansowania wyniosła prawie 59 mln zł⁹⁸. Niewiele, bo 151 wniosków, złożono na dofinansowanie w gminach sąsiadujących z Lublinem (również na tle gmin otaczających inne miasta wojewódzkie – 1% z ogółu wniosków)⁹⁹.

Program wsparcia indywidualnego niewątpliwie pomógł wielu osobom w nabyciu mieszkania, ponadto mógł wpłynąć pozytywnie na pobudzenie budownictwa mieszkaniowego i popytu na mieszkania.

Planowana jest również realizacja inwestycji rządowych w ramach programu Mieszkanie Plus, który jednak napotkał na wiele problemów w skali kraju¹⁰⁰. W Lublinie nie wybudowano jeszcze ani jednego mieszkania w ramach tego projektu, ale mają zostać wybudowane trzy bloki mieszkalne (400 mieszkań) przy ul. Krochmalnej, w miejscu byłej cukrowni¹⁰¹. Pozwolenia na budowę są wydane (stan na 2022 r.), inwestycja ma być prowadzona w dwóch etapach (pierwszy – dwa bloki mieszkalne, droga dojazdowa i parkingi, drugi – dodatkowy blok mieszkalny), program budowy mieszkań jest nadzorowany przez spółkę PFR Nieruchomości (część Polskiego Funduszu Rozwoju), która też będzie prowadzić zarząd budynkami przez 30 lat. Inwestorem, który uzyskał pozwolenie na budowę, jest MDR Lublin Krochmalna (celowa spółka stworzona w Lublinie do budowy tych inwestycji), a projekt omawiana inwestycja zawdzięcza architektowi Bolesławowi Stelmachowi ze Stelmach i Partnerzy. Warto dodać, że podkreśla on, iż inwestycja poprawi walory wizerunkowe okolicy, wpisze się również w prace inwestycyjne w tej części miasta,

⁹⁷ Business Insider, *Na czym polegał program Mieszkanie dla Młodych i co jest zamiast niego?*, <https://businessinsider.com.pl/gospodarka/przepisy/co-to-jest-mieszkanie-dla-mlodych/f523dix> [dostęp: 18.09.2022]

⁹⁸ BGK, *Rządowy program „Mieszkanie dla młodych” dane wg stanu na 30.06.2018 r.*, https://www.bgk.pl/files/public/Pliki/Osoby_fizyczne/MDM/dane_MdM_II_Q_2018_MEDIA.pdf [dostęp: 17.09.2022].

⁹⁹ *Ibidem*.

¹⁰⁰ DRS,AA,Toma, *NIK krytykuje rządowy program mieszkaniowy. W Lublinie nie powstał nawet jeden lokal*, <https://www.dziennikwschodni.pl/dom/mieszkanie-minus,n,1000305758.html> [dostęp: 17.09.2022].

¹⁰¹ *Ibidem*.

jak nowy dworzec czy stadion¹⁰². Ta i podobne inicjatywy są istotne i potrzebne, szczególnie ze względu na stosunkowo wysokie ceny mieszkań w Lublinie – tych nowych oraz na rynku wtórnym.

Warto wymienić jeszcze Społeczne Inicjatywy Mieszkaniowe, czyli kolejny rządowy program zapewniający budownictwo tanich mieszkań na długotrwały wynajem¹⁰³. Tutaj ma funkcjonować SIM Lubelskie Centrum (SIM Lubelskie Centrum Sp. z o.o), czyli nowa spółka, na której utworzenie zgodę wydała Rada Miasta Lublin. Wcześniej podpisany został także list intencyjny z Krajowym Zasobem Nieruchomości (który ma być udziałowcem), a w ramach tej inicjatywy miałyby być budowane mieszkania na wynajem (z możliwością późniejszego wykupienia), zlokalizowane w okolicy ul. Dekutowskiego – mowa tutaj o nawet 1000 mieszkań (wstępnie 300 mieszkań)¹⁰⁴.

Budownictwo w ramach SIM (Społeczne Inicjatywy Mieszkaniowe) miało niejako stanowić remedium na problemy programu Mieszkanie Plus. Według rządu do końca 2019 r. w Polsce miało powstać 100 tys. mieszkań z programu Mieszkanie Plus. Wybudowano jednak tylko 15 tys. mieszkań, a w budowie znajdowało się kolejne 20 tys. lokali (stan na koniec 2021 r.). Najwyższa Izba Kontroli oceniła Mieszkanie Plus jako porażkę rządu. W Lublinie również nie udało się ukończyć inwestycji realizowanej w ramach tego programu.

Biorąc pod uwagę bardzo wysokie zainteresowanie społeczeństwa takimi dostępnymi finansowo mieszkaniami (tutaj można podać przykład lokalny – w Świdniku wybudowano dwa bloki w ramach Mieszkania Plus, na ponad 100 mieszkań było ponad 1000 chętnych osób), skala potrzeb oceniana jest jako ogromna¹⁰⁵. Jednak także w przypadku SIM napotkano problemy – w Lublinie działki, którymi dysponowało miasto, okazały się zbyt małe; podejmowane są próby pozyskania gruntów z innych źródeł¹⁰⁶.

Ostatni okres przyniósł też inne korzystne zmiany – tutaj chociażby wzrost wsparcia budowy i modernizacji budynków komunalnych. Mowa o podniesieniu nawet do poziomu 80% (kosztu inwestycji) dofinansowania dla gmin na cele inwestycji w lokale komunalne, a także rozszerzenie, wzrost premii remontowej (czyli wsparcia na spłatę

¹⁰² D. Smaga, *Lublin. Jest zgoda na budowę rządowych czynszówek. Kiedy rozpoczną się prace?*, <https://www.dziennikwschodni.pl/lublin/lublin-jest-zgoda-na-budowe-rzadowych-czynszowek,n,1000301675.html> [dostęp: 12.09.2022].

¹⁰³ DRS,AA,Toma, *NIK krytykuje rządowy program mieszkaniowy...*

¹⁰⁴ A. Jurkowski, *Kolejne mieszkania na Felinie. Tym razem buduje samo miasto. Powstanie 121 mieszkań, a ile potrzeba?*, <https://kurierlubelski.pl/kolejne-mieszkania-na-felinie-tym-razem-buduje-samo-miasto-powstanie-121-mieszkan-a-ile-potrzeba/ar/c9-16404907> [dostęp: 19.09.2022].

¹⁰⁵ *Ibidem*.

¹⁰⁶ D. Smaga, A. Antoń-Jucha, *A miało być tak pięknie: tu blok, tam blok*, <https://www.dziennikwschodni.pl/dom/a-mialo-byc-tak-pieknie-tu-blok-tam-blok,n,1000306211.html> [dostęp: 16.09.2022].

kredytu w banku komercyjnym, który został zaciągnięty na cele remontowe) dla budynków komunalnych (w wysokości 50% kosztu, a dla zabytkowych budynków – 60%), również dla gmin, wspólnot mieszkaniowych z większościami udziałem gminy¹⁰⁷.

Do obecnych wyzwań zdecydowanie należy niekorzystna sytuacja gospodarcza, co przekłada się na np. wzrost kosztu prac budowlanych (jest to problem, z którym Lublin musi się mierzyć, szczególnie w zakresie licznych i dużych inwestycji, jak budowany Dworzec Metropolitalny – szybko rośnie koszt, miasto musi przeznaczyć kolejne środki, by można było ukończyć prace)¹⁰⁸. Pomimo że ogranicza to możliwości miasta¹⁰⁹, większa dostępność korzystniejszych sposobów finansowania pozwoliła zaplanować przeprowadzenie nieco większych inwestycji w nowe lokale komunalne (planowane na 2024 i 2025 r. – ponad nowych 200 mieszkań w nowym budownictwie)¹¹⁰.

Sytuacja na rynku, a także niektóre konsekwencje polityki prowadzonej przez władze centralne mają negatywny wpływ na finanse i możliwości władz Lublina. Wydatki znacznie przekraczają wpływy do budżetu¹¹¹, a ograniczyć wydatki jest bardzo trudno, choćby ze względu na liczne inwestycje, które wymagają dokończenia¹¹².

Przytoczyć można liczne czynniki, które miały na to wpływ¹¹³, np. efekt działań władz centralnych – konsekwencje Polskiego Ładu, zmian podatkowych, które efektywnie zmniejszyły dochody o prawie 150 mln zł w rok (za 2021 r.)¹¹⁴. Dodatkowo negatywnie wpłynęły skutki ulg dla przedsiębiorców, pandemia i zmniejszone dochody, np. ze sprzedaży biletów komunikacji (33 mln zł mniej), a także luka pomiędzy rzeczywistymi wydatkami na oświatę a subwencją rządową (mowa tutaj o 200 mln zł

¹⁰⁷ Serwis Samorządowy PAP, *Wsparcie nawet do 80 proc. kosztów budowy i modernizacji budynków komunalnych*, <https://samorząd.pap.pl/kategoria/bgk-dla-samorzadow/wsparcie-nawet-do-80-proc-kosztow-budowy-i-modernizacji-budynkow> [dostęp: 16.09.2022].

¹⁰⁸ T. Maciuszczak, *Będzie później, ale i drożej. Do budowy megadworca trzeba dołożyć prawie 50 mln zł*, <https://www.dziennikwschodni.pl/lublin/bedzie-pozniej-ale-i-drozej-do-budowy-megadworca-trzeba-dolozyc-prawie-50-mln-zl,n,1000324651.html> [dostęp: 23.06.2023].

¹⁰⁹ Zaznaczałem to wcześniej, mówił o tym także zastępca prezydenta.

¹¹⁰ Polskie Radio Lublin, *Za mało mieszkań komunalnych w Lublinie*, <https://radio.lublin.pl/2023/03/za-malo-mieszkan-komunalnych-w-lublinie/> [dostęp: 23.06.2023].

¹¹¹ A. Gmiterek-Zabłocka, *Burzliwa dyskusja o najtrudniejszy w historii budżet dla Lublina*, <https://www.tokfm.pl/Tokfm/7,189654,29269400,radni-lublina-przyjeli-budzet-na-przyszly-rok-jest-bardzo-trudny.html> [dostęp: 11.07.2023].

¹¹² P. Kozłowski, *Budżet Lublina 2022 będzie jednym z najtrudniejszych*, <https://lublin.wyborcza.pl/lublin/7,48724,27808603,znamy-projekt-budzetu-na-przyszly-rok-jeden-z-najtrudniejszych.html> [dostęp: 23.07.2023].

¹¹³ W przeprowadzonej rozmowie wiele z nich wskazał także zastępca prezydenta Artur Szymczyk.

¹¹⁴ Wiadomoscilublin.pl, *UM Lublin: Budżet Miasta Lublin na 2022 r. uchwalony*, <https://wiadomoscilublin.pl/20211218451139/um-lublin-budzet-miasta-lublin-na-2022-r-uchwalony-1639808465> [dostęp: 19.08.2022].

tylko w 2021 r.), czy wzrost cen (szczególnie energii)¹¹⁵. Zatem niektóre programy wprowadzane przez władze centralne nie sprzyjały samorządom, spowodowały dodatkowe obciążenie i silną presję na budżet miasta¹¹⁶. Podkreślał to Prezydent Miasta Lublin¹¹⁷, wskazywano też te problemy w Strategii Lublin 2030, np. zmiany w podatku dochodowym od osób fizycznych, które miały negatywny wpływ na finanse Lublina¹¹⁸.

Warto jednak zaznaczyć, że z tymi problemami boryka się nie tylko Lublin; wiele polskich miast obawia się o perspektywy rozwoju w przypadku utrzymania się niekorzystnej sytuacji, pojawiają się głosy, że cięcia wydatków doprowadzą nawet do zatrzymania tempa rozwoju miast¹¹⁹.

PODSUMOWANIE

Władze Lublina posługiwały się różnymi narzędziami, prowadząc politykę mieszkaniową, która miała w adekwatny sposób odpowiadać na wyzwania i problemy mieszkalnictwa w mieście.

Analizę problemu rozpocząłem od lat 90., początku wieku XXI, skupiając najwięcej uwagi na kwestiach ostatnich lat. Pozwoliło to też przedstawić ewolucję wyzwań, przed którymi stały władze Lublina. Zatem opisując obszar Starego Miasta, Kośminka i Starych Bronowic, scharakteryzowałem wyzwania i politykę mieszkaniową prowadzoną na obszarach zaniedbanych. Następnie skupiłem się na programach realizowanych w ostatnich latach w odpowiedzi na najnowsze problemy mieszkalnictwa czy rozwoju dzielnic. Istotny był sposób współpracy z mieszkańcami, jak i narzędzia, którymi można kształtować mieszkalnictwo i ład przestrzenny. Poruszając wątek zasobu mieszkaniowego miasta, oceniłem uwarunkowania i wyzwania, które wpływają na sposób gospodarowania tymi mieszkaniami. Przedstawiłem również wpływ programów wprowadzanych przez władze centralne czy też zmian niezależnych od władz Lublina. Stanowią one często ramy, które ograniczają możliwości realizowania polityki mieszkaniowej przez lokalne władze.

¹¹⁵ *Ibidem*.

¹¹⁶ Urząd Miasta Lublin – Wydział Strategii i Przedsiębiorczości, *Strategia Lublin 2030*, Lublin 2022, s. 29.

¹¹⁷ wiadomoscilublin.pl, *UM Lublin: Budżet Miasta Lublin na 2022 r. uchwalony*, <https://wiadomoscilublin.pl/20211218451139/um-lublin-budzet-miasta-lublin-na-2022-r-uchwalony-1639808465> [dostęp: 19.08.2022].

¹¹⁸ *Ibidem*.

¹¹⁹ A. Cieślak-Wróblewska, *Cięć w lokalnych budżetach na 2023 rok nie da się uniknąć*, <https://regiony.rp.pl/inwestycje/art37448451-ciec-w-lokalnych-budzetach-na-2023-rok-nie-da-sie-uniknac> [dostęp: 25.07.2023].

Takie podejście do badanego problemu pozwoliło odpowiedzieć na pytania o charakter problemów i wyzwań czy też sposób realizowania polityki mieszkaniowej. Pozwoliło to także wyciągnąć wiele wniosków. Skuteczność polityki mieszkaniowej zależeć będzie od pokonania wielu trudności i wyzwań. Ważną rolę odgrywają władze miejskie, które muszą poprawnie ocenić sytuację, stan miasta, a także perspektywy i możliwości rozwoju. Ograniczeniem i wyzwaniem są np. kwestie finansowe; to budżet dyktuje możliwości działań władz. Realizacja nawet najbardziej potrzebnych działań zależna jest od możliwości finansowych. Samorząd działa również w ramach tworzonych przez prawo, a na ich granice mają wpływ zmiany wprowadzane na poziomie centralnym – państwo powinno pomagać samorządom, wprowadzając programy, instrumenty finansowe czy nowe regulacje, które wychodzą naprzeciw nowym realiom. Jednak niektóre ze zmian wprowadzanych na poziomie centralnym mogą uderzać w możliwości samorządów, inne są skutkiem (ubocznym) prowadzonej polityki (np. wpływ zmian podatkowych na finanse miasta). Czasami to echo sytuacji międzynarodowej (problemy gospodarcze) odbija się na skali problemów, wyzwań, przed którymi staje samorząd. Wyzwanie może także stanowić współpraca z mieszkańcami czy stan zasobów mieszkaniowych (i ich charakter, problem utrzymania zabytkowych budynków).

Polityka mieszkaniowa może być realizowana za pomocą różnych metod, *środków* czy narzędzi. Władze Lublina opierały się na powiązaniu polityki mieszkaniowej z szerszymi pracami nad rewitalizacją wielu obszarów, wykorzystywano chociażby remonty budynków zabytkowych, zmiany poziomu czynszu, prywatyzację zasobów (których remonty byłyby nieopłacalne). Współpracowano też z przedsiębiorcami, edukowano mieszkańców, gdy było to konieczne. Wprowadzano nowatorskie inicjatywy – np. Plan dla Dzielnic (to w zakresie opracowywania polityki), plany i studium zagospodarowania przestrzennego. Istotne było również odpowiednie gospodarowanie zasobem mieszkaniowym (remonty, sprzedaż, budowa nowych lokali), inwestycje TBS, a także prace planowane i realizowane dzięki programom opracowanym przez rząd – MDM, Mieszkanie Plus czy SIM.

Przykład Lublina pokazał, że polityka mieszkaniowa może także wpływać w szerszy sposób na rozwój miasta. Przytoczyć można chociażby związane z rewitalizacją niektórych części miasta poprawę bezpieczeństwa czy rozwój kulturalny, rozwój społeczny, poprawę standardu życia. Pomaga ona też w zwalczaniu negatywnych społecznie tendencji. Nawet sam sposób opracowywania polityki, czyli angażowanie lokalnej społeczności, pozwala zaktywizować społeczeństwo, tworzyć poczucie odpowiedzialności za miasto. Stworzenie odpowiednich warunków zapewnia możliwość rozwoju budownictwa mieszkaniowego prywatnego, deweloperskiego, a także daje możliwość odpowiedniego zarządzania ładem przestrzennym.

BIBLIOGRAFIA

Wywiad

Rozmowa z Zastępcą Prezydenta ds. Inwestycji i Rozwoju Arturem Szymczykiem, przeprowadzona przez Łukasza Okonia w Lublinie (16.09.2022), zbiory własne autora.

Dokumenty i akty prawne

Ustawa z dnia 5 lipca 2018 r. o ułatwieniach w przygotowaniu i realizacji inwestycji mieszkaniowych oraz inwestycji towarzyszących, Dz.U. 2018 poz. 1496.

Uchwała nr 809/XXV/2021 Rady Miasta Lublin z dnia 28 stycznia 2021 r. w sprawie przyjęcia Wieloletniego Programu Gospodarowania Mieszkaniowym Zasobem Miasta Lublin na lata 2021-2025.

Urząd Miasta Lublin – Wydział Strategii i Przedsiębiorczości, *Strategia Lublin 2030*, Lublin 2022, https://lublin.eu/gfx/lublin/userfiles/_public/biznes/aktualnosci/konsultacje_spoeczne_ii_etap/2022.01.27_strategia_lublin_2030.pdf

Literatura przedmiotu

Kipta E., *Rewitalizacja śródmieścia Lublina*, [w:] *Przykłady rewitalizacji miast*, red. A. Muzioł-Węclawowicz, Kraków 2010.

Krystek-Kucewicz B., Kułaczowska A., Held J., *Zintegrowana polityka mieszkaniowa polskich gmin*, Warszawa 2020.

Lis P., *Cele i instrumenty społecznej polityki mieszkaniowej*, „Space – Society – Economy” 2011, nr 10.

Miczyńska-Kowalska M., *Suburbanizacja strefy podmiejskiej Lublina*, „Roczniki Naukowe Ekonomii Rolnictwa i Rozwoju Obszarów Wiejskich” 2019, nr 106.

Pietrzak J., Rącka I., *Wybrane instrumenty polityki mieszkaniowej małych i średnich gmin w województwie wielkopolskim w latach 2010-2015*, „Biuletyn Stowarzyszenia Rzeczników Majątkowych Województwa Wielkopolskiego” 2018, nr 49.

Sitek S., *Uwarunkowania rozwoju lokalnego na obszarach przygranicznych*, Katowice 2016.

Netografia

BGK, *Rządowy program „Mieszkanie dla młodych” dane wg stanu na 30.06.2018 r.*, https://www.bgk.pl/files/public/Pliki/Osoby_fizyczne/MDM/dane_MdM_II_Q_2018_MEDIA.pdf [dostęp: 17.09.2022].

- Business Insider, *Na czym polegał program Mieszkanie dla Młodych i co jest zamiast niego?*, <https://businessinsider.com.pl/gospodarka/przepisy/co-to-jest-mieszkanie-dla-mlo-dych/f523dix> [dostęp: 18.09.2022].
- Cieślak-Wróblewska A., *Cięć w lokalnych budżetach na 2023 rok nie da się uniknąć*, <https://regiony.rp.pl/inwestycje/art37448451-ciec-w-lokalnych-budzetach-na-2023-rok-nie-da-sie-uniknac> [dostęp: 25.07.2023].
- DRS,AA,Toma, *NIK krytykuje rządowy program mieszkaniowy. W Lublinie nie powstał nawet jeden lokal*, <https://www.dziennikwschodni.pl/dom/mieszkanie-minus,n,1000305758.html> [dostęp: 17.09.2022].
- Fundacja Wolności, *Nasza misja*, <https://fundacjawolnosc.org/o-nas/nasza-misja/> [dostęp: 21.09.2022].
- Główny Urząd Statystyczny, *Bank Danych Lokalnych GUS*, <https://bdl.stat.gov.pl/bdl/> [dostęp: 22.05.2022].
- Gmiterek-Zabłocka A., *Burzliwa dyskusja o najtrudniejszy w historii budżet dla Lublina*, <https://www.tokfm.pl/Tokfm/7,189654,29269400,radni-lublina-przyjeli-budzet-na-przyszly-rok-jest-bardzo-trudny.html> [dostęp: 11.07.2023].
- Jurkowski A., *Kolejne mieszkania na Felinie. Tym razem buduje samo miasto. Powstanie 121 mieszkań, a ile potrzeba?*, <https://kurierlubelski.pl/kolejne-mieszkania-na-felinie-tym-razem-buduje-samo-miasto-powstanie-121-mieszkan-a-ile-potrzeba/ar/c9-16404907> [dostęp: 1.09.2022].
- Jurkowski A., *Kolejne mieszkania na Felinie. Tym razem buduje samo miasto. Powstanie 121 mieszkań, a ile potrzeba?*, <https://kurierlubelski.pl/kolejne-mieszkania-na-felinie-tym-razem-buduje-samo-miasto-powstanie-121-mieszkan-a-ile-potrzeba/ar/c9-16404907> [dostęp: 19.09.2022].
- Kipta E., *Ekonomia społeczna – spotkanie z Ewą Kiptą. Prezentacja multimedialna „Społeczne aspekty rewitalizacji”*, <https://biblioteka.teatrnn.pl/dlibra/publication/89636/edition/84470/content> [dostęp: 15.09.2022].
- Kipta E., *Stare Miasto w Lublinie Długa historia rewitalizacji*, <https://docplayer.pl/24117097-Stare-miasto-w-lublinie-dluga-historia-rewitalizacji-ewa-kipta-lublin-14-grudnia-2015.html> [dostęp: 15.09.2022].
- Kozłowski P., *Budżet Lublina 2022 będzie jednym z najtrudniejszych*, <https://lublin.wyborcza.pl/lublin/7,48724,27808603,znamy-projekt-budzetu-na-przyszly-rok-jeden-z-najtrudniejszych.html> [dostęp: 23.07.2023].
- Kozłowski P., *W Lublinie powstanie 300 nowych mieszkań. Rada miasta pierwszy raz zgodziła się na „lex deweloper”*, <https://lublin.wyborcza.pl/lublin/7,48724,28287025,lublin-300-nowych-mieszkan-powstanie-przy-ul-gospodarczej.html#commentsAnchor> [dostęp: 17.09.2022].

- Lublin.eu, *10. spotkanie z cyklu „Plan dla Dzielnic” – Felin, Bronowice oraz Hajdów-Zadębie*, <https://lublin.eu/mieszkancy/partycypacja/plany-dla-dzielnic/testowy/10-spotkanie-z-cyklu-plan-dla-dzielnic-felin-bronowice-oraz-hajdow-zadebie,11641,w.html> [dostęp: 14.07.2023].
- Lublin.eu, *11. spotkanie z cyklu „Plan dla Dzielnic” – Dziesiąta, Kośminek oraz Za Cukrownią*, <https://lublin.eu/mieszkancy/partycypacja/plany-dla-dzielnic/testowy/11-spotkanie-z-cyklu-plan-dla-dzielnic-dziesiata-kosminek-oraz-za-cukrownia,11642,w.html> [dostęp: 14.07.2023].
- Lublin.eu, *9. spotkanie z cyklu „Plan dla Dzielnic” – Węglin Północny oraz Konstanyńów*, <https://lublin.eu/mieszkancy/partycypacja/plany-dla-dzielnic/testowy/9-spotkanie-z-cyklu-plan-dla-dzielnic-weglin-polnocny-oraz-konstantynow,11640> [dostęp: 14.07.2023].
- Lublin.eu, *Idea Planów dla Dzielnic*, <https://lublin.eu/mieszkancy/partycypacja/plany-dla-dzielnic/o-planach-dla-dzielnic/> [dostęp: 14.07.2023].
- Lublin.eu, *Konsultacje społeczne nad kolejnymi rozwiązaniami przestrzennymi*, <https://lublin.eu/lublin/przestrzen-miejska/aktualnosci/konsultacje-spoeczne-nad-kolejnymi-rozwiazaniami-przestrzennymi,308,2133,1.html> [dostęp: 17.09.2022].
- Lublin.eu, *Wnioski o ustalenie lokalizacji inwestycji mieszkaniowych i inwestycji towarzyszących*, <https://bip.lublin.eu/urząd-miasta-lublin/ogłoszenia/wnioski-o-ustalenie-lokalizacji/> [dostęp: 17.09.2022].
- Maciuszczak T., *Będzie później, ale i drożej. Do budowy megadworca trzeba dołożyć prawie 50 mln zł*, <https://www.dziennikwschodni.pl/lublin/bedzie-pozniej-ale-i-drozej-do-budowy-megadworca-trzeba-dolozyc-prawie-50-mln-zl,n,1000324651.html> [dostęp: 23.06.2023].
- Ministerstwo Rozwoju i Technologii, *Mieszkanie dla Młodych*, <https://www.gov.pl/web/rozwoj-technologie/mieszkanie-dla-mlodych> [dostęp: 17.09.2022].
- Nieśpiał T., *Lublin. Inwestycje deweloperskie pod lupą Fundacji Wolności. Brak planów zagospodarowania sprzyja korupcji*, <https://kurierlubelski.pl/lublin-inwestycje-deweloperskie-pod-lupa-fundacji-wolnosci-brak-planow-zagospodarowania-sprzyja-korupcji/ar/c1-15887223> [dostęp: 17.09.2022].
- Polskie Radio Lublin, *Za mało mieszkań komunalnych w Lublinie*, <https://radio.lublin.pl/2023/03/za-malo-mieszkan-komunalnych-w-lublinie/> [dostęp: 23.06.2023].
- Radio.Lublin.pl, *Jakiej powierzchni pod zabudowę potrzebuje Lublin? Fundacja Wolności zarzuca błąd ratuszowym planistom*, <https://radio.lublin.pl/2021/12/jakiej-powierzchni-pod-zabudowe-potrzuje-lublin-fundacja-wolnosci-zarzuca-blad-ratuszowym-planistom/> [dostęp: 17.09.2022].
- Salata-Kochanowski P., *Specustawa mieszkaniowa omówienie*, <http://obserwatorium.miaasta.pl/specustawa-mieszkaniowa-omowienie-przepisy-calosc/> [dostęp: 17.09.2022].

- Serwis Samorządowy PAP, *Wsparcie nawet do 80 proc. kosztów budowy i modernizacji budynków komunalnych*, <https://samorząd.pap.pl/kategoria/bgk-dla-samorzadow/wsparcie-nawet-do-80-proc-kosztow-budowy-i-modernizacji-budynkow> [dostęp: 16.09.2022].
- Smaga D., Antoń-Jucha A., *A miało być tak pięknie: tu blok, tam blok*, <https://www.dziennikwschodni.pl/dom/a-mialo-byc-tak-pieknie-tu-blok-tam-blok,n,1000306211.html> [dostęp: 16.09.2022].
- Smaga D., *Lublin. Burza na sesji Rady Miasta, ale deweloper dostał, co chciał*, <https://www.dziennikwschodni.pl/lublin/lublin-deweloper-zamieni-sie-dzialkami-z-miastem-jest-zgoda-radnych,n,1000307205.html> [dostęp: 19.06.2022].
- Smaga D., *Lublin. Jest zgoda na budowę rządowych czynszówek. Kiedy rozpoczną się prace?*, <https://www.dziennikwschodni.pl/lublin/lublin-jest-zgoda-na-budowe-rzadowych-czynszowek,n,1000301675.html> [dostęp: 12.09.2022].
- Smaga D., *Lublin. Raport o miejskich spółkach. TBS Nowy Dom na plusie*, <https://www.dziennikwschodni.pl/lublin/malo-ludzi-duzy-zysk-beda-nowe-mieszkania,n,1000311268.html> [dostęp: 1.09.2022].
- Smaga D., *Lublin: Deweloper robi drugi krok w tył. Nie będzie nowych bloków w centrum?*, <https://www.dziennikwschodni.pl/lublin/deweloper-robi-drugi-krok-w-tyl,n,1000312469.html> [dostęp: 17.09.2022].
- Smaga D., *Lublin: Miejska spółka z 4,5 mln zł starty. Ta od cmentarzy i WC*, <https://www.dziennikwschodni.pl/lublin/z-wc-pieniadze-nie-plyna,n,1000271268.html> [dostęp: 28.08.2022].
- Towarzystwo Budownictwa Społecznego NOWY DOM, *O firmie*, <http://www.tbsnowydom.lublin.pl/o-firmie1.html> [dostęp: 1.09.2022].
- Widomoscilublin.pl, *UM Lublin: Budżet Miasta Lublin na 2022 r. uchwalony*, <https://wiadomoscilublin.pl/20211218451139/um-lublin-budzet-miasta-lublin-na-2022-r-uchwalony-1639808465> [dostęp: 19.08.2022].
- Wyborcza.pl, *Dworzec Metropolitalny zmieni ulicę 1 Maja. Będzie rewolucja, rewitalizacja czy tylko przebudowa?*, <https://lublin.wyborcza.pl/lublin/7,48724,28284701,spektakularne-pylony-nie-wylecza-dzielnicy.html> [dostęp: 7.04.2022].

POLITYKA MIESZKANIOWA – PRZYKŁAD LUBLINA

Streszczenie

W opracowaniu dokonano przeglądu polityki mieszkaniowej Lublina po 1989 r. Celem artykułu jest ocena prowadzonej polityki mieszkaniowej – jej charakteru, kierunków,

założeń i skutków. W pracy analizie poddano działania realizowane przez władze lokalne, a także programy opracowane przez rząd i ich wpływ na mieszkalnictwo w Lublinie. Opisując specyfikę problemów z zakresu polityki mieszkaniowej, zwrócono uwagę na wyzwania oraz problemy, które towarzyszą wprowadzanym zmianom. Władze, korzystając z wielu narzędzi, mogą wpływać skutecznie na ewolucję mieszkalnictwa, realizując przy tym dodatkowe cele. Polityka mieszkaniowa wpływa nie tylko na mieszkalnictwo, może być ona ważnym elementem szerszego rozwoju miasta. Istotną rolę odgrywać będzie zintegrowanie jej z innymi prowadzonymi działaniami czy też współpraca władz z lokalną społecznością.

Słowa kluczowe: polityka mieszkaniowa, mieszkalnictwo, Lublin, miasto

HOUSING POLICY: THE CASE OF LUBLIN

Abstract

The article provides a review of Lublin's housing policy after 1989. The objective of the article is to assess the conducted housing policy – its nature, directions, principles, and consequences. The analysis focuses on actions carried out by local authorities, as well as programs developed by the government and their impact on housing in Lublin. When describing the specific issues in housing policy, attention is given to the challenges or problems accompanying the introduced changes. Authorities, utilizing various tools, can effectively influence the evolution of housing, concurrently pursuing additional goals. Housing policy may not only affect housing but also serve as a significant element of broader development of the city. Its crucial role will be played by integrating it with other ongoing initiatives or fostering collaboration between authorities and the local community.

Keywords: housing policy, Lublin, city

Cytuj jako:

Okon Ł., *Polityka mieszkaniowa – przykład Lublina*, „Myśl Ekonomiczna i Polityczna” 2024, nr 2(81), s. 102-125 DOI: 10.26399/meip.2(81).2024.11/l.okon

Cite as:

Okon Ł. (2024). 'Housing Policy: The Case of Lublin'. *Myśl Ekonomiczna i Polityczna* 2(81), 102-125 DOI: 10.26399/meip.2(81).2024.11/l.okon

DEMOCRATIZATION AND ATTEMPTS TO MODERNIZE THE POLITICAL SYSTEM IN THE REPUBLIC OF MOLDOVA

DOI: 10.26399/meip.2(81).2024.12/e.darbaidze

INTRODUCTION

In 1991 the collapse of the Soviet Union led to the so-called it ending the “Cold War”. However, as was expected, the collapse of a huge, multinational and multicultural superpower was accompanied by irreversible and dramatic processes, manifested in the ethno-political conflict that broke out in the territory of the former allied republics. As a result of the collapse of the Soviet Union, 15 independent states appeared on the world political map. However, it is debatable to what extent the mentioned entities or the majority of them can be called “new”. Before the creation of the Soviet Union, the allied republics within it were at different stages of statehood development and national identity formation. Within these countries the political processes taking place in the late 1980s and early 1990s, which in many cases were led by less competent, though charismatic and popular leaders created a fertile ground for Russia to use some “mines” planted by Russia a long time ago in the polyethnic countries to take action. As a result, hot spots appeared in the post-Soviet space, in Azerbaijan, Georgia, Moldova, and this time in Ukraine. The war of August 2008, the conflict in Transnistria and the dramatic events in the southeastern regions of Ukraine clearly showed us that the Kremlin’s aspirations continue to threaten the architecture of world peace and security.

Within these countries, post-Soviet states in the late 1980s and early 1990s were often governed by less competent yet charismatic and popular leaders creating fertile ground for Russia to set off long-established landmines in polyethnic regions.

* Iliia State University, e-mail: ekadarbaidze@gmail.com, ORCID: 0000-0002-6919-9420.

As a result, hot spots appeared in the post-Soviet space, in Azerbaijan, Georgia, Moldova, and this time in Ukraine. The war of August 2008, the conflict in Transnistria, and the dramatic events in the southeastern regions of Ukraine clearly showed us that the Kremlin's aspirations continue to threaten the architecture of world peace and security.

After regaining independence in 1991 the Republic of Moldova faced the most difficult tasks of simultaneously implementing economic reforms and establishing new democratic political institutions and national identity. Processes of political modernization often developed unnaturally, as in the case of many post-Soviet countries. The reason for this was the fact that Western democratic institutions were mechanically implemented in such transitional societies. They lacked the necessary socio-political, socioeconomic, and ideological prerequisites for forming democratic institutions. Failure to fulfill the state's most difficult tasks has scattered its diverse population culturally in different directions. Despite some successes in some areas, in the first quarter of independence, Moldova could not build a democracy or a functional market capitalist economy. On the contrary, it is rightly placed in hybrid or partially democratic regimes. The main challenges that have hindered Moldova's development since independence have been the lack of institutions through which political leaders can be effectively accountable to their constituents. Without such institutions political parties functioned as clientelistic machines of individual leaders. The weak rule of law created an environment in which lawsuits became a tool through which elite factional disputes were managed and resolved. Corruption, in which the political class was actively involved, became a key to the Moldovan political system¹.

Along with all the problems listed above, the separatist crisis in Transnistria has also become the most critical challenge for Moldova. The formation of a favorable ground for the conflict began in the distant past when the Russian Empire was expanding in the West at the expense of the oppression of the Ottoman Empire. Wars of conquest were followed by mass migration of the Russian-speaking population to occupy new lands, which changed the ethnic balance in the captured territories to the detriment of the local population and the benefit of the Russian Empire. The Soviet Union successfully continued the policy of Tsarist Russia, and as a result of the Second World War, its position in Eastern Europe was further strengthened. It was during this period that Transnistria was formed into a Russian enclave. The collapse of the Soviet Union, accompanied by the rise of nationalism in the conquered nations, created a conflict situation in Transnistria. Moscow which during this period considered conflicts as a lever to maintain its influence on the post-Soviet space actively contributed to the further inflaming of the Transnistria conflict.

¹ Crowther, W., 2023. Moldova's First Quarter Century: Flawed Transition and Failed Democracy. *Nationalities Papers*, 51(1), pp. 33-46.

TRANSITIONAL IMPASSE AND FUTILE ATTEMPT TO BUILD DEMOCRACY

The Republic of Moldova remains a young state, as it had little experience of independent state existence before the collapse of the Soviet Union. The issue of national identity remains one of the problematic issues for the country, which is caused by its historical and geographical development and ethnic-linguistic affiliation. Due to its geographical location, the territory of Moldova was, for the centuries a meeting place of the Habsburg, Ottoman and Russian empires. Moldova's location made it a historical gateway between Asia and Southern Europe. The central part of the country lying between the Prut and Dniester rivers, was part of Romania, although not infrequently, its individual territories were also included in the Russian Empire. In 1917, after a hundred years of Russian rule, the creation of the independent Democratic Republic of Moldova was announced on the territory of historical Bessarabia, and in 1918, it joined Romania of its own accord. In 1924, the Soviet Republic of Moldova was established on the territory of Ukraine and as a result of the Molotov-Ribbentrop Pact, Soviet troops occupied the territory of Moldova in 1940. From that time, due to Stalin's policy, Bessarabia was joined by the eastern bank of the Dniester River (the Moldavian Republic of Transnistria) and modern Moldova was formed².

After the collapse of the Soviet Union in 1991 Moldova has become one of the poorest post-Soviet countries, which, as expected, faced the issue of identity. In the conditions when the majority of the population had a Romanian identity, the question of Moldova's reunification with Romania became increasingly urgent. Accordingly) Moscow effectively used the results of the policy pursued by the Soviet Union for half a century and, using the Russian-speaking population in Transnistria, contributed to the emergence of the conflict, which ended in a bloody confrontation and the establishment of a separatist regime in Transnistria. Article 11 of the country's constitution adopted in 1994 states, "the Republic of Moldova declares its permanent neutrality. The Republic of Moldova does not accept the presence of foreign military forces on its territory". It was probably a strange, unilaterally declared, and internationally unrecognized neutrality) which could not protect the practically demilitarized Chisinau from threats coming from the occupying Russia. Chisinau has no fighting force and no defense industry. Russian troops stationed in Transnistria have been violating Moldova's constitutional neutrality every day since 1994³.

² Löwenhardt, J., Hill, R.J. and Light, M., 2001. A wider Europe: the view from Minsk and Chisinau. *International Affairs*, 77(3), pp. 605-620.

³ Socor, V., 2007. Russian Troops in Moldova--Main Remaining Obstacle to CFE Treaty Ratification. *EuroJournal. org-Journal of Foreign Policy of Moldova*, (03).

After the collapse of the Soviet Union, the transitional legislative elections of 1990 handed power to the members of the “Party of Communists of the Republic of Moldova”, which was focused on change. Mircea Snegur, a reformist member of the political establishment, was elected president of the Republican Supreme Council in 1990. A former official of the Communist Party, he supported the independence of Moldova from the Soviet Union and actively sought its recognition from the West. On August 27, 1991 Moldova declared its independence. However, Snegur’s opposition to immediate unification with Romania brought him into conflict with the “Popular Front” of Moldova, so he decided to run as an independent candidate in the December 1991 presidential elections. According to the Constitution of the Republic of Moldova, the Parliament of the Republic of Moldova scheduled presidential elections of the Republic of Moldova on December 8, 1991, in which Snegur won with 98.22% of the vote⁴.

After the collapse of the Soviet Union, the European Union began to review its policy towards the republics of the former Soviet Union. First in 1993 and then in 1994, the president of Moldova, Mircea Snegur, addressed letters to the presidents of the Council of Europe and the European Commission, in which he expressed regret that Moldova was the only state in Eastern and Central Europe that did not have defined relations with the European Union. As a result of the negotiations, an agreement was reached between the European Union and Moldova on the PCA, signed in 1994, which provided a framework for developing political dialogue, trade, and investment and laid the foundation for cooperation between Moldova and the European Union. The PCA came into force in 1998. In addition, Moldova was the first CIS member state to join the Council of Europe in 1994⁵.

In 1996, during Petru Lucinschi’s presidency, Moldova officially announced its desire to join the European Union. In 1999, the integration into the European Union was formally declared as the main priority of Moldova’s foreign policy, further developed as the concept of European integration of the Republic of Moldova. In addition, as a result of the active cooperation and work of the Moldovan government, in 1992, Moldova became a member state of the United Nations, as well as a member of the Organization for Security and Cooperation in Europe (OSCE) and the European Bank for Reconstruction and Development. In 1996 a temporary trade agreement was signed between the European Union and Moldova, which entered into force in 1998.

⁴ Decision No. 722-XII of September 19, 1991 of the Parliament of the Republic of Moldova.

⁵ Korosteleva, E., 2010. Moldova’s European Choice: ‘Between Two Stools’?. *Europe-Asia Studies*, 62(8), pp. 1267-1289.

Moldova's transition to democracy was initially difficult due to an ineffective parliament, the absence of a new constitution, a separatist movement (led by the Gagauz minority in the south of the country) and unrest in the Transnistria region. The new constitution adopted in July 1994 eased the conflict with the minority by granting local autonomy. It is interesting that in 2016, in one of the interviews, the ex-president of Moldova, Mircea Snegur, admitted that the real reason for the escalation of the conflict was his refusal to sign the "alliance agreement" with Russia. He recalled his unpleasant conversation in the first half of 1991 with Mikhail Gorbachev and the Chairman of the Supreme Council of the USSR, Anatoly Lukyanov⁶. When Gorbachev heard Snegur's position, he rudely said, "So you know, you will get two additional republics in Gagauzia and Transnistria".

During this period the Law on Language in Moldova established the Moldovan language as the only state language, which helped to expand its use in the educational and public sectors. In particular, the mentioned decision caused aggression and protest in Transnistria, where the mostly Russian-speaking population lived, who considered all this as a threat to them. However, it is interesting to note that in the same year, a poll conducted in Moldova showed that only 5% of Moldovans wanted the unification of Moldova and Romania into one state⁷. Accordingly, the opinions of Russian and Transnistrian politicians or political scientists that the Moldovan society was obsessed with the idea of restoring "Greater Romania" and that the population of Transnistria, in case of remaining under Chisinau, expected total and forced assimilation, are (were) less convincing.

The armed confrontation between the pro-Dniester forces (in whose conflict units of the Russian 14th Army helped) and the pro-Moldovan troops, which started in 1990, ended in the so-called the creation of the unrecognized, de facto independent "state" of Transnistria, after which the situation froze in its current state and remains to this day⁸. Since mid-1991, the unresolved Transnistrian separatist issue has been constantly on the agenda of both domestic and foreign policy in Moldova, shaping Moldova's political evolution. Consequently, the pro-Russian separatist state is still a kind of leverage for Russia, which the Kremlin has been using all this time and is still actively using to hinder Moldova's push towards the West.

⁶ Первый президент Молдовы Мирча Снегур: Телеканал ДОЖДЬ, <https://es-la.facebook.com/tvrain/posts/10154146003543800/> [L.S 01.13.2022].

⁷ Marian, Bozhesku., *Transnistria 1989-1992*, 2008, pp. 15.

⁸ *Diplomacy in Action*, U.S Department of State, <https://2009-2017.state.gov/outofdate/bgn/moldova/34504.htm> [accessed on: 12.13.2023].

„RETURN TO THE SOVIET UNION”

After the restoration of independence the decline in support of the main center-left force, the “Democratic Agrarian Party of Moldova (PDAM), was primarily caused by conflicts between political leaders who controlled the completely insufficiently transparent privatization process that began in the country’s economy. Accordingly, they opened a space for the communists to expand their political influence. Moldova’s political and economic instability, especially between 1991 and 2000, and the frequent change of governments in 2001 contributed to the country’s crisis.

On July 21, 2000, the parliament passed an amendment to the constitution that transformed Moldova from a presidential form of government to a parliamentary republic in which the president was to be elected by three-fifths of the votes of the parliament rather than directly by the people. Slogans like “Return to the USSR” marked the triumphant victory of the Communist Party of the Republic of Moldova (PCRM) in the February 2001 parliamentary elections. After the arrival of Vladimir Voronin as the head of Moldova, the foundations of one-party hegemony and almost ten years of defacto presidential rule were laid in the Republic of Moldova⁹. The endless political conflict and the country’s long-term economic decline have awakened a nostalgic mood for the Soviet Union in the population; therefore, in the current situation, Vladimir Voronin was able to successfully create (create successfully) a kind of enemy image among the citizens in the form of those opposition politicians who, according to him, wanted to unite Moldova with Romania.

The results of the parliamentary elections of February 2001 in Moldova can be evaluated as a kind of failure of the government that came after the restoration of independence. This was confirmed by the fact that in the parliamentary elections of February 25, 2001, only three political entities out of 31 political parties won more than 6% of the votes needed to win mandates in the parliament. The marginalized PCRM “Communist Party of Moldova” returned to power with 49.9% of the votes, while the support rate of the ruling parties dropped sharply¹⁰. Accordingly, the Communists won 71 out of 101 parliamentary mandates. In March 2001, the Central Committee of the PCRM presented Voronin as a presidential candidate to the plenum, and on April 4, 71 out of 89 deputies of the parliament voted for Voronin’s candidacy, and he was elected as the country’s president. Moldova turned

⁹ Kuzio, T., 2002. Back to the USSR; Russia Helps Moldova Follow Belarus’ Lead. *Jamestown Foundation Prism*, 8(3), p. 31-33.

¹⁰ Moldova, Parliamentary Elections, 25 February 2001: Final Report, Organization for Security and Co-operation in Europe, <https://www.osce.org/odihr/elections/moldova/14837> [accessed on: 11.11.2019].

out to be the first state in the post-Soviet space in which the marginalized Communist Party returned to the head of the country.

The central policy of the new communist government aimed at a significant transformation of the post-Soviet reforms. An example of this was Voronin's attempt to declare the Russian language a second language and administrative reforms, which was accompanied by the deepening of Moldova's economic relations with the Russian Federation. This decision caused internal tension in the country and concern for the international community, which represented the beginning of Voronin's authoritarian regime. During the first period of his administration, the legislative body of Moldova recognized the special status of the Russian language and ratified the bilateral agreement with the Russian Federation. Thus, Russia was named as a mediator and guarantor of the Transnistrian settlement. The Voronin government quickly consolidated power by establishing control over the judiciary, restricting press freedom, and strengthening central control over local government. At the same time, there was an immediate renationalization of the economy (such as the cases of the Belgian hotel "Dacia" (2003) and the pharmaceutical company "Farmaco" (2002). Legality of sales of companies to foreign investors (Spanish-owned electric power company Unión Fenosa)¹¹.

The threat of the consequences of Russification and the return of the authoritarian practices of the Soviet era gave rise to a growing wave of protests in the country led by the nationalist Christian Democratic National People's Party (PPCD). Moldova's political class has become polarized between the opposition spectrum and supporters of President Voronin and his "Communist Party of Moldova". Nevertheless, President Voronin was not going to back down; the "Communist Party of Moldova" government actively used the tools typical of an authoritarian regime to neutralize political opponents. Internal tensions and pressure from the international community finally convinced President Voronin of the need to change his political course. He resumed Western-sponsored economic reforms to restore access to international credit, significantly improving the country's financial situation¹².

As new parliamentary elections approached in 2005, a growing and consistent opposition wing began to form in the country. Left and right-wing parties united against the communists and created the "Moldovan Democratic Bloc". These forces opposed the Voronin regime as a pro-Russian and anti-democratic regime. To maintain power, the "Communist Party" moved to a solid pro-Western position, both in domestic

¹¹ March, L., 2004. Socialism with unclear characteristics: The Moldovan communists in government. *Demokratizatsiya*, 12(4), pp. 507-524.

¹² Crowther, W., 2023. Moldova's First Quarter Century: Flawed Transition and Failed Democracy. *Nationalities Papers*, 51(1), pp. 33-42.

and foreign policy. The change in orientation occurred not only in response to domestic competition but also due to the sharp deterioration of relations with the Russian Federation. In 2003, President Voronin refused to sign a memorandum proposed by the Russian Federation on the principles of creating a unified state, also known as the “Kozak Memorandum”¹³. This memorandum was aimed at the federal arrangement of Moldova, which, according to the Russian Foreign Ministry, would solve the problem of Transnistria. The derailment of the memorandum also led to the last-minute cancellation of President Putin’s planned trip to Chisinau, sharply worsening Chisinau-Kremlin relations. The leader of Moldova began a dramatic move from Moscow to the West. Vladimir Voronin has ignored election promises to remain in close ties with Russia and refrained from military cooperation with the West.

It is noteworthy that after the victory of the Communist Party, the European Union did not change its attitude towards Moldova and continued to help and support it. The head of the delegation of the European Parliament, Elizabeth Schroeder, evaluated the cooperation between the EU and Moldova as follows: “There is a stable majority in the parliament. The foreign policy has remained unchanged. A strong political desire exists for EU integration and rapprochement with European structures. In this context, Moldova has a chance to continue on the path of EU integration”¹⁴. As a result, in 2001, Moldova became a member of the Stability Pact for Southeastern Europe and the World Trade Organization (WTO). In 2004, Moldova also became a participant in the European Neighborhood Policy (ENP). In 2005, negotiations on an Action Plan (AP) within the framework of the European Neighborhood Policy (ENP) were completed. The culmination of all this was represented by the adoption of significant institutional, legislative and political reforms in 2008. As a result, the EU became Moldova’s leading trading partner. It accounted for 50.2% of Moldova’s foreign trade.

The strategic change of the “Communist Party of Moldova” in 2005 put Moldova on a less aggressive and more pro-European course. President Vladimir Voronin proposed a more reformist agenda to the opposition leaders in the parliament for the second term of the presidency. Despite the positive changes in the country’s foreign policy, Moldova still faced such unresolved problems as lack of accountability, lack of rule of law, and growing corruption at all levels of government. Moldova, which had made some progress in reducing poverty remained one of the poorest countries in Europe. The rate of foreign direct investment, which was a necessary condition for

¹³ Reported Transnistria deal is unlikely Oxford Analytica, European Parliament, 2007, https://www.europarl.europa.eu/meetdocs/2004_2009/documents/dv/d-md20070911_04/d-md20070911_04en.pdf [accessed on: 01.16.2021].

¹⁴ Skvortova, A., 2003. Country Report Moldova. In *Prospects and Risks Beyond EU Enlargement: Eastern Europe: Challenges of a Pan-European Policy* (pp. 147-176). Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften.

the country's economic development, remained low due to the high rate of corruption and the absence of the rule of law. Due to the lack of opportunities in their own country, the emigration rate among young Moldovans was increasing. About 600,000 to one million Moldovans, or a third of the working population were abroad; remittances from abroad accounted for 36% of GDP in 2008¹⁵.

The pre-election promise of the leader of the "Communist Party of Moldova" was also the additional privatization announced in support of the development of the free market, while, in fact, its goal was to maintain control over the state. The fundamental goal of the privatization announced by Voronin was the transfer of state wealth to the ruling politicians and their allies. During Voronin's rule and under previous rulers, valuable assets ended up in the hands of individuals closely connected to the ruling party. Access to leading politicians was vital for high-level business operators, because of the state's regulatory power and political control over the judiciary. The party had established a cooperative, clientelistic relationship with the business sector. At the head of this was the Executive Director of FinComBank, one of the most famous businessmen in the country and, at the same time, Voronin's son – Oleg Voronin.

Despite the control of the "Communist Party of Moldova" over the state institutions, the antagonism towards the government gradually became stronger and stronger. President Voronin failed to resolve the Transnistrian conflict and his confrontation with the Putin regime worsened Chisinau-Kremlin relations, compounded by rampant corruption.

Based on the experience of the success of the color revolutions in Georgia and Ukraine, Moldovan activists launched a massive mobilization before the April 2009 legislative elections. Out of the three opposition parties that won the parliamentary elections held in this agitated political environment, all three refused to enter the legislative body. After the parliamentary elections of April 5, 2009, the Communist Party won 49.48% of the votes, the Liberal Party (PL) 13.14%, the Liberal Democratic Party (PLDM) 12.43%, and the Alliance "Moldova Noastră" 9.77% (AMN)¹⁶. Consequently, PCRM failed to elect the country's president in an agitated environment. None of the candidates was able to get the 61 votes required for election. Therefore, the candidate of the Communist Party – Zinaida Greceanîi, was not elected to the post of president.

¹⁵ Parmentier, F., 2010. Moldova, a major European success for the Eastern Partnership. *Questions d'Europe*, 186, pp. 12-17.

¹⁶ International Election Observation Mission Parliamentary Election, Republic of Moldova – 5 April 2009, <https://www.oscepa.org/en/documents/election-observation/election-observation-statements/moldova/statements-16/2105-2009-parliamentary-april/file> [accessed on: 04.05.2023].

On April 6, 2009, several non-governmental organizations and opposition parties began organizing protests in Chisinau, widely using anti-communist and pro-Romanian slogans. The wave of protest spread widely on social networks, including Twitter and Facebook¹⁷. The participants of the rally accused the communist government of falsifying the election results. On April 7, the demonstration turned into civil unrest and rioting when some citizens attacked the president's residence and stormed the parliament building. Police regained control on the night of April 8, arresting several hundred protesters. This confrontation resulted in human casualties, which the OSCE and other international organizations condemned. Government representatives, including President Vladimir Voronin, assessed the current protest as an attempt at a Coup d'état and accused Romania of organizing it. Voronin expelled the Romanian ambassador from the country, and he did the same to the Moldovan ambassador to Romania. The Ministry of Foreign Affairs of Romania assessed Voronin's action as a provocation. "It is unacceptable that the communist authorities in Chisinau place the responsibility for the internal problems of Moldova on Romania and its citizens"¹⁸. The opposition forces accused the government of organizing riots and planting agent provocateurs among the rally participants.

After two unsuccessful attempts by the Communist Party to elect the country's President, the parliament was dissolved on June 15, 2009, and new parliamentary elections were scheduled for July 29. Before the dissolution of the parliament, another amendment was made to the electoral legislation, according to which the electoral threshold was lowered from six to five percent. The opposition expressed concern about the legislative changes, as they believed that the changes in the law were introduced in the previous parliament to help the "Christian-Democratic People's Party," an ally of the Communist Party so that the latter could overcome the electoral barrier and gain mandates in the Parliament. It was during this period that the leading figure of the Communist Party and the former Speaker of the Parliament, Marian Lupu, left the "Communist Party of Moldova" and became the leader of the "Democratic Party of Moldova," which failed to pass the electoral threshold in the April 2009 elections.

As a result of the early elections, the legislative representation of the PCRM was reduced to 48 seats. "Liberal-Democratic Party" won 18 mandates, "Liberal Party" – 15, the Democratic Party – 13, and "Our Moldova Alliance" – 7¹⁹. The last four parties

¹⁷ Parmentier, F., 2010. Moldova, a major European success for the Eastern Partnership. *Questions d'Europe*, 186, pp. 12-17.

¹⁸ Iarovoi, A., Albert J., Smargiassi, L., Republic of Moldova: Transition From Communism to Democracy, <https://neweasterneurope.eu/2018/05/16/republic-moldova-transition-communism-democracy/> [accessed on: 01.16.2021].

¹⁹ Republic of Moldova Early Parliamentary Elections 29 July 2009 OSCE/ODIHR Election Observation Mission Final Report, <https://www.osce.org/files/f/documents/1/4/39799.pdf> [accessed on: 20.09.2023].

united in a coalition – Alliance for European Integration”; in total, the coalition held 53 mandates in the Parliament, thus the parliamentary majority. On September 11, 2009, the President of Moldova – Vladimir Voronin, was forced to resign. According to the Constitution of Moldova, Mikhail Ghimpu, as the Speaker of the Parliament, became acting until the election of a new President. Therefore, the defeat of the Voronin regime ended the PCRM’s decade-long rule through popular mobilization and the unification of opposition forces and raised expectations among the public that the country would finally move on to new tracks of building democratic progress²⁰. The AEI Coalition has publicly committed itself to Western integration and major reforms on its agenda since its inception. The “Alliance for European Integration” came to power with great noise and fuss; they announced that they would reform the government of Moldova and revive the country’s economy. As a result of many years of negotiations, in 2009, Moldova became a member of the Eastern Partnership (EaP), which aims to promote the building of democracy within the country, the creation and encouragement of peace and civil institutions, which should “prepare” the country interested in membership for the European Union. On April 28, 2014, Moldova signed a visa-free regime with Europe and later signed the AA/DCFTA. Moldova’s signing of the Association and Deep and Comprehensive Free Trade Agreement with the European Union is a strategic political act to realize Moldova’s European choice²¹. The signing of the AA is considered a historic day for the Republic of Moldova, which took political and legal relations between the two sides to a new level and replaced the Partnership and Cooperation Agreement signed in 1994. In this way, the country firmly committed itself to democratic reforms and European cooperation.

Despite official support for Western-sponsored reform programs, AEI leaders and ruling parties, like their predecessors, served the interests of powerful oligarchs who gained control over a significant portion of the country’s economy. Clientelistic relationships and related networks governed the relationship between the private and public sectors. Appointments to public offices, including the judicial and police systems, electoral and financial supervision, and banking regulation, were made based on private deals between party leaders.

The case of bank fraud, the so-called bank fraud, was a result of a country weary of unemployment, mass emigration of the population, political scandals, and many years of corruption. “Fraud of the Century”. It was later revealed that in 2014, USD 1 billion

²⁰ European Court of Human Rights, Grand Chamber. The case „Thanase V. Moldova”, Council of Europe/European Court of Human Rights, 2010, <https://electionjudgments.org/en/entity/wbda42fvjgc> [accessed on: 04.02.2020].

²¹ Galben, M., IPN Top events of 2014: the Moldova-EU Association Agreement, https://www.ipn.md/en/top-events-of-2014-the-moldova-eu-association-agreement-7978_1017409.html [accessed on: 26.08.2023].

disappeared from Moldova's three largest banks: Banca de Economii, Unibank and Banca Socială, which at the time held about a third of the country's assets, which was 15% of Moldova's annual gross domestic product²². This event caused public anger and massive demonstrations in the streets of the country's big cities. The political class has consistently denied involvement in these cases. However, several prominent figures, including former parliamentarians and members of the government, have been indicted and some have been convicted in absentia of fraud and money laundering. The mentioned criminal actions, such as theft of state funds, fraud and money laundering, naturally indicated the collaboration of the public authorities of the time in the mentioned criminal actions, which leading Moldovan politicians carried out in cooperation with Russian organized crime groups²³. The so-called "billion dollar bank theft" left taxpayers in an impoverished country increasingly accountable and responsible for the lost funds of banks to prevent bank defaults (The Economist 2015)²⁴. The protests organized around these problems later became decisive for the success of the new civil platform, one of whose leaders, Maia Sandu, became the Prime Minister of the country, and after the President of Moldova.

CONCLUSION

The desire for fundamental political changes in Moldova became evident after the election of Maia Sandu as the country's president in 2020 and the coming to power of the pro-Western political force "Solidarity and Action Party." After receiving the EU candidate status, Moldova has to go through an essential process of reforms, which is called the criteria of the European Union, the aim of which is to bring the candidate countries closer to the EU legislation, rules, and principles.

Moldova is a relatively young democracy. A democracy that has inherited a heavy burden from the Soviet past. Moldova is facing significant challenges today; internal and external factors continue to hinder its transformation from a hybrid regime to a consolidated democratic state. Moscow uses many tried and tested methods to maintain control over Chisinau, be it energy blackmail, adversarial messages in the media, manipulation of minority issues, connections with local governments, difficulties in dealing with the number of migrants, and others. The current government of Moldova inherited a country facing economic, social, and political problems. First of all, the deep-rooted

²² Europe's Forgotten Corruption Heaven: Moldova, Cifar, https://cifar.eu/moldova_corruption/ [accessed on: 01.01.2024]].

²³ Europe 's Forgotten Corruption Heaven: Moldova, Cifar, https://cifar.eu/moldova_corruption/ [accessed on: 01.01.2024].

²⁴ Kosárová, D. and Ušiak, J., 2017. The Republic of Moldova as a Potential Failing State?. *Journal of Vasyl Stefanyk Precarpathian National University*, 4(3-4), pp. 50-53.

corruption in the field of political life and the influential oligarchic and clan system, which, according to Maya Sandu, led the country to a deep crisis. Today, when democracy retreats in Hungary and Poland, Moldova is a kind of “bright spot” in Europe. The anti-corruption and reformist discourse of the “Action and Solidarity Party in Moldova” brought a clear victory in the parliamentary elections. However, it is difficult to predict how successful PAS’s commitment to change and reform will be. To achieve a certain degree of success, it is not enough to carry out specific structural reforms, at the same time, it is necessary to change the culture of citizenship, which requires much more time and effort from both the government and civil society.

REFERENCES

- Galben, M., IPN Top events of 2014: the Moldova-EU Association Agreement, https://www.ipn.md/en/top-events-of-2014-the-moldova-eu-association-agreement-7978_1017409.html [accessed on: 26.08.2023].
- Crowther, W., 2023. Moldova’s First Quarter Century: Flawed Transition and Failed Democracy. *Nationalities Papers*, 51(1), pp. 33-46.
- Diplomacy in Action, U.S Department of State, <https://2009-2017.state.gov/outofdate/bgn/moldova/34504.htm> [accessed on: 12.13.2023].
- Europe’s Forgotten Corruption Heaven: Moldova, Cifar, https://cifar.eu/moldova_corruption/ [accessed on: 01.01.2024].
- European Court of Human Rights, Grand Chamber. The case „Thanase V. Moldova,” Council of Europe/European Court of Human Rights, 2010, <https://electionjudgments.org/en/entity/wbda42fvgjc> [accessed on: 04.02.2020].
- Iarovoi, A., Albert, J., Smargiassi, L., Republic of Moldova: Transition From Communism to Democracy, <https://neweasterneurope.eu/2018/05/16/republic-moldova-transition-communism-democracy/> [accessed on: 01.16.2021].
- International Election Observation Mission Parliamentary Election, Republic of Moldova – 5 April 2009, <https://www.oscepa.org/en/documents/election-observation/election-observation-statements/moldova/statements-16/2105-2009-parliamentary-april/file> [accessed on: 04.05.2023].
- Löwenhardt, J., Hill, R.J., Light, M., 2001. A wider Europe: the view from Minsk and Chisinau. *International Affairs*, 77(3), pp. 605-620.
- March, L., 2004. Socialism with unclear characteristics: The Moldovan communists in government. *Demokratizatsiya*, 12(4), pp. 507-524.
- Marian, Bozhesku., Transnistria 1989-1992, 2008, pp. 15.
- Parmentier, F., 2010. Moldova, a major European success for the Eastern Partnership. *Questions d’Europe*, 186, pp. 12-17.

- Presidency of the Republic of Moldova, <https://presedinte.md/eng/presidency> [accessed on: 02.12.2023].
- Korosteleva, E., 2010. Moldova's European Choice: 'Between Two Stools?'. *Europe-Asia Studies*, 62(8), pp. 1267-1289.
- Kosárová, D., Ušiak, J., 2017. The Republic of Moldova as a Potential Failing State?. *Journal of Vasyl Stefanyk Precarpathian National University*, 4(3-4), pp. 50-53.
- Kuzio, T., 2002. Back to the USSR; Russia Helps Moldova Follow Belarus' Lead. *Jamestown Foundation Prism*, 8(3), p. 31-33.
- Reported Transnistria deal is unlikely Oxford Analytica, European Parliament, 2007, https://www.europarl.europa.eu/meetdocs/2004_2009/documents/dv/d-md20070911_04/d-md20070911_04en.pdf [accessed on: 01.16.2021].
- Republic of Moldova Early Parliamentary Elections 29 July 2009 OSCE/ODIHR Election Observation Mission Final Report, <https://www.osce.org/files/f/documents/1/4/39799.pdf> [accessed on: 20.09.2023].
- Republic of Moldova Early Parliamentary Elections 29 July 2009 OSCE/ODIHR Election Observation Mission Final Report, <https://www.osce.org/files/f/documents/1/4/39799.pdf> [accessed on: 20.09.2023].
- Socor, V., 2007. Russian Troops in Moldova – Main Remaining Obstacle to CFE Treaty Ratification. *EuroJournal. org-Journal of Foreign Policy of Moldova*, (03).
- Skvortova, A., 2003. Country Report Moldova. In *Prospects and Risks Beyond EU Enlargement: Eastern Europe: Challenges of a Pan-European Policy* (pp. 147-176). Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften.
- Первый президент Молдовы Мирча Снегур: Телеканал Дождь, <https://es-la.facebook.com/tvrain/posts/10154146003543800/> [accessed on: 01.13.2022].

DEMOCRATIZATION AND ATTEMPTS TO MODERNIZE THE POLITICAL SYSTEM IN THE REPUBLIC OF MOLDOVA

Abstract

Today, when democracies are retreating worldwide and authoritarian regimes are becoming more and more repressive, Moldova is emerging as a “bright spot” in Europe. Despite economic and political challenges, democracy continues to grow in the country. Russia is trying to use different types of leverage to punish Moldova for its pro-European position. This article's purpose is to evaluate Moldova's political evolution after independence in the post-Soviet period. Although the country has gone through completely different stages of governance since independence, the main factors that

hindered the attempt to establish a democratic regime in Moldova were the country's precarious position in the international system, weak state institutions, a lack of rule of law and a profound rupture with national identity, which was further exacerbated by (S) systemic corruption deeply rooted in the country was aggravating. Moscow actively used the Transnistria conflict for years to limit Moldova's pro-Western aspirations.

Keywords: Republic of Moldova, oligarchic political system, post-soviet country, Transnistria, systemic corruption

DEMOKRATYZACJA I PRÓBY MODERNIZACJI SYSTEMU POLITYCZNEGO W REPUBLICIE MOŁDAWII

Streszczenie

Dziś, gdy demokracje na całym świecie się cofają, a reżimy autorytarne stają się coraz bardziej represyjne, Mołdawia wyłania się jako „jasny punkt” w Europie. Pomimo wyzwań gospodarczych i politycznych demokracja nadal rozwija się w tym kraju. Rosja próbuje wykorzystać różne rodzaje nacisków, aby ukarać Mołdawię za jej proeuropejskie stanowisko. Celem tego opracowania jest ocena ewolucji politycznej Mołdawii po uzyskaniu niepodległości w okresie postsowieckim. Chociaż kraj przeszedł przez zupełnie inne etapy rządów od czasu uzyskania niepodległości, głównymi czynnikami, które utrudniały próbę ustanowienia demokratycznego reżimu w Mołdawii, były niepewna pozycja kraju w systemie międzynarodowym, słabe instytucje państwowe, brak rządów prawa i głębokie zerwanie z tożsamością narodową, które zostało dodatkowo pogłębione przez zakorzenioną w tym kraju korupcję systemową. Moskwa aktywnie wykorzystywała konflikt naddniestrzański przez lata, aby ograniczyć prozachodnie aspiracje Mołdawii.

Słowa kluczowe: Republika Mołdawii, oligarchiczny system polityczny, państwo postsowieckie, Naddniestrze, korupcja systemowa

Cytuj jako:

Darbaidze E., *Demokratyzacja i próby modernizacji systemu politycznego w Republice Mołdawii*, „Myśl Ekonomiczna i Polityczna” 2024, nr 2(81), s. 126-140 DOI: 10.26399/meip.2(81).2024.12/e.darbaidze

Cite as:

Darbaidze E. (2024). 'Democratization and Attempts to Modernize the Political System in The Republic of Moldova'. *Myśl Ekonomiczna i Polityczna* 2(81), 126-140 DOI: 10.26399/meip.2(81).2024.12/e.darbaidze

EMPIRICAL COMMUNICATION-BASED SOFT POWER MODEL: OPERATIONALIZATION AND CONTEMPORARY METHODOLOGICAL CONSTRAINTS

DOI: 10.26399/meip.2(81).2024.13/j.jura

INTRODUCTION

The primary aim of this paper is to explore, from the perspective of 2024, the feasibility of operationalizing the concept of communication-based soft power model that I published in 2021¹, though it was initially developed around 2018. At the time of the model's creation, I was fully aware of the challenges in incorporating all of its aspects into empirical analysis. However, my primary objective was to present a general framework that could facilitate a strictly empirical approach to soft power and enable the reliable operationalization of this concept.

Furthermore, during the model's development, I was confident that the growing prominence of social media and Big Data-related methodologies would make such operationalization increasingly viable. Today, however, while I remain firmly convinced of the necessity of an empirically-based approach to soft power – and more broadly to international relations and political science – my optimism regarding the reliability of the data has significantly diminished.

Thus, the primary goal of this article is to address the methodological constraints associated with the model, with particular emphasis on data accessibility, its representativeness, and the quality of measurement.

* Uczelnia Łazarskiego, e-mail: jaroslaw.jura@gmail.com, ORCID 0000-0002-5474-9936.

¹ J. Jura, *Specyfika chińskiej soft power w Afryce na przykładzie Zambii i Angoli. Operacjonalizacja pojęcia i analiza empiryczna na podstawie badania zawartości mediów oraz wypowiedzi internautów*, Uczelnia Łazarskiego, Oficyna Wydawnicza, Warszawa 2021.

The paper is structured into three sections. The first section addresses the main limitations of the soft power concept in its traditional understanding. In the second section, I introduce the communication-based soft power model. Finally, in the third section, I examine the aforementioned methodological challenges.

THE CLASSICAL APPROACH TO THE SOFT POWER CONCEPT AND ITS CONSTRAINTS

The concept of soft power was introduced in 1990 by Joseph Nye², who distinguished it from *hard power*, which relies on coercion or the threat of force (military, economic). Soft power, in contrast, is based on a state's ability to attract and influence others through its culture, values, and foreign policies³.

In his early works, Nye treated hard and soft power as distinct from each other. He defined soft power as the ability of a state to “charm” others through its culture, promoted values – particularly democratic ones – and foreign policy⁴. His focus was primarily on governmental institutions as the key agents of soft power, with limited attention to other actors, such as NGOs or informal groups. Similarly, he gave little consideration to the role of recipients in estimating the soft power volume.

Due to its ambiguity and lack of precision, Nye's classical definition of soft power has faced substantial critique and revision, including by Nye himself⁵ and others⁶. The most commonly highlighted criticisms of Nye's concept include universalism and Americentrism, an excessive focus on institutional actors, the rigid separation of soft power and hard power, and a lack of precision leading to challenges in operationalization.

Nye's concept of soft power is characterized by a high degree of **universalism** and **Americentrism**. For instance, Nye considers democracy⁷ as one of the key elements

² U. Vyas, *Soft Power in Japan-China Relations: State, Sub-State and Non-State Relations*, Routledge, London – New York 2010, pp. 38.

³ J.S. Nye, *Bound to Lead. The Changing Nature of American Power*, Basic Books, New York 1991, pp. 31–32.

⁴ Idem, *Soft Power. The Means to Success in World Politics*, Public Affairs, New York 2004 [Kindle DX Version], location 299.

⁵ See J.S. Nye, *The Future of Power*, Public Affairs 2011; idem, *The Powers to Lead*, Oxford University Press, Oxford – New York 2008.

⁶ See G.D. Rawnsley, *Reflections of a Soft Power Agnostic*, [in:] X. Zhang, H. Wassermann, W. Mano (ed.), *China's Media and Soft Power in Africa: Promotion and Perceptions*, Palgrave Macmillan, New York 2016, pp. 19–31; Mingjian Li, *Introduction. Soft Power: Nurture Not Nature*, [in:] idem (ed.), *Soft Power. China's... op. cit.*, pp. 1–19.

⁷ J.S. Nye, *Soft Power. The Means... op. cit.*, location 299.

of soft power, assuming that democracy is an intrinsic human value that, regardless of culture, will always be seen as attractive. However, many critics, particularly those studying Chinese soft power⁸, argue that Western values may not appeal to all global actors. A common example contrasts the so-called Washington Consensus with the Beijing Consensus⁹.

Similarly, while culture is widely regarded as a crucial source of soft power, it may not play an equally significant role in every country. For example, research I conducted in 2013¹⁰ suggested that in Zambia and Angola, China's attractiveness as an investor and economic partner was a far more significant aspect of its soft power than cultural appeal. Nye, however, overlooked these factors. Although he acknowledged economic issues, he considered them solely within the realm of hard power, rather than as part of a country's attractive image through its economic potential¹¹.

Nye seems to overlook that democracy and specific cultural values may not be universally appealing. Even within a single country, these values may resonate with some groups while being entirely unattractive to others. This approach, taken a priori without empirical support, raises numerous interpretative issues and can lead to flawed diagnoses, inaccurate rankings, and other analytical problems.

Another notable shortcoming of the classical approach to soft power is its **excessive emphasis on the role of institutional actors**. Much of the analysis in this field focuses on government institutions or those controlled by the state as the primary creators of soft power, with a particular focus on public diplomacy¹². This appears to be an oversimplification. First, the information policy (public diplomacy) of country A is influenced by the information policies of other countries regarding country A, which can significantly affect its perception. For example, Iran's soft power in Poland might be low not only because its values are unattractive to Poles, but also because other countries present Iran in a negative light.

⁸ See Yongnian Zheng, Chi Zhang, 'Soft power' and Chinese Soft Power, [in:] Hong Lai, Yiyi Lu (ed.), *China's Soft Power and International Relations*, Routledge, London – New York 2012, s. 21–39; Hongying Wang, Yeh-Chung Lu, *The Conception of Soft Power and its Policy Implications. A Comparative Study of China and Taiwan*, „Journal of Contemporary China” 2008, vol. 17, pp. 425–447.

⁹ See Hong Lai, *Introduction: The Soft Power Concept and a Rising China*, [in:] Hong Lai, Yiyi Lu (ed.), *China's Soft Power and International Relations*, Routledge, London – New York 2012, pp. 1–21.

¹⁰ J. Jura, K. Kaluzynska, *Not Confucius, nor Kung Fu: Economy and Business as Chinese Soft Power in Africa*, „African East-Asian Affairs. The China Monitor” 2013, no 1, pp. 42–69.

¹¹ J.S. Nye, *Soft Power. The Means...*, *op. cit.*, location 299.

¹² See J. Melissen, *The New Public Diplomacy: Between Theory and Practice*, in: idem (ed.), *The New Public Diplomacy. Soft Power in International Relations, Studies in Diplomacy and International Relations*, Palgrave Macmillan, London 2005, pp. 3–28.

Focusing primarily on government agendas overlooks the growing role of individuals, NGOs, and businesses in shaping a country's image¹³. This is especially surprising given the current impact of globalization, the development of the internet, and the rising influence of social media. Non-state and non-institutional actors are increasingly shaping not only the image of countries but also broader aspects of social life.

Interestingly, in his later publications, Nye acknowledges¹⁴ the role of the internet and social media in shaping a country's image, as well as the importance of actors not directly tied to government institutions. However, his focus remains on how state institutions should manage messaging in this domain, often neglecting the fact that much of the internet's content is created by non-state institutional actors and independent users.

Nye's approach is criticized **for its one-dimensionality – the separation of soft power and hard power**. Initially, Nye treated soft power as distinct from hard power, a division that many scholars argue is entirely artificial¹⁵. It seems clear that soft power often relies on a state's military potential and, more importantly, its economic strength, as well as its global standing. Nye's perspective may stem from his universalism and Americentrism, viewing American values and culture as inherently attractive. However, it is more plausible that this attractiveness – especially for institutional actors – is closely tied to the United States' economic, political, and military power.

Chinese scholars are among the most prominent critics of the rigid distinction between hard and soft power. They argue that these elements must be considered together, emphasizing that China's soft power advantage stems from its ability to seamlessly integrate hard power -particularly its economic influence – with soft power, often referred to as the "soft use of power"¹⁶. Interestingly, in his later works, Nye responds to these critiques by introducing the concept of *smart power*¹⁷, which refers to the strategic blending of soft and hard power.

Nye's concept of soft power lacks precision, leading to **challenges in operationalization**. His definition remains vague, offering examples of soft power without

¹³ See K. Imata, K. Kuroda, *Soft Power of NGOs. Growing Influence Beyond National Boundaries*, [in:] Y. Watanabe, D.L. McConnell (ed.), *Soft Power Superpowers. Cultural and National Assets of Japan and the United States*, M.E. Sharpe, Amonk 2008, pp. 262–279.

¹⁴ Por. J.S. Nye, *The Information Revolution and American Soft Power*, „Asia-Pacific Review” 2002, vol. 9, pp. 60–76.

¹⁵ See Shin-Wha Lee, *The Theory and Reality of Soft Power. Practical Approaches in East Asia*, [in:] idem, J. Melissen (ed.), *Public Diplomacy and Soft Power in East Asia*, Palgrave Macmillan, New York 2011, pp. 11–32; Mingjian Li, *Introduction...*, *op. cit.*, pp. 1–19.

¹⁶ Mingjian Li, *Introduction...*, *op. cit.*, pp. 1–19.

¹⁷ See J.S. Nye, *The Future of Power...*, *op. cit.*; idem, *The Powers to Lead...*, *op. cit.*

systematic detail¹⁸. Essentially, Nye identifies soft power as a country's ability to attract others, primarily through foreign policy, public diplomacy, and the promotion of culture and democratic values. However, he does not clearly explain the theoretical foundation for why or how this process occurs.

This imprecision has led to various interpretations, complicating its operationalization. Measuring something that is poorly defined remains problematic. Existing methods often rely on simplistic estimates based on survey data¹⁹, which tend to reflect public perceptions rather than soft power itself. Soft power indices, while another approach, similarly suffer from imprecision. Moreover, these indices often adopt a universalist, Western-centric perspective, ignoring contextual and interpretive dimensions, which undermines their reliability.

A key example is *The Soft Power 30*²⁰, a global ranking developed in 2015 by Portland Communication in partnership with Facebook and Comres, which Nye endorsed as the most credible soft power index. It combines objective data on soft power potential across various sectors, including digital communication, with subjective survey data on country perceptions. For the first time, social media indicators are incorporated into the analysis, reflecting the importance of internet-based communication. Despite these innovations, Nye's imprecise framework undermines the effectiveness of such indices. The rationale for selecting certain indicators as measures of soft power remains unclear and lacks empirical support. Furthermore, while Nye's 2011 revision recognizes the role of promotional activities²¹, there is little effort to measure their actual outcomes. It is often assumed that investment in cultural or educational institutions will automatically enhance soft power, overlooking the contextual and multifaceted nature of the process. For instance, Confucius Institutes in Europe have at times been met with distrust,

¹⁸ See. Ch. Layne, *The Unbearable Lightness of Soft Power*, [in:] I. Parmar, M. Cox (ed.), *Soft Power and US Foreign Policy: Theoretical, Historical and Contemporary Perspectives*, Routledge, New York 2010, pp. 51–82.

¹⁹ Byong-kuen Jhee, Nae-young Lee, *Measuring Soft Power in East Asia. An Overview of Soft Power in East Asia on Affective and Normative Dimensions*, [in:] Shin-Wha Lee, J. Melissen (ed.), *Public Diplomacy and Soft Power. China's Emerging Strategy in International Politics*, Palgrave Macmillan, New York 2011.

²⁰ *The soft power 30. A global ranking of soft power 2019*, Portland, 2019, <https://softpower30.com/wp-content/uploads/2019/10/The-Soft-Power-30-Report-2019-1.pdf> [access 10.10.2021].

²¹ J.S. Nye, *The Future of Power...*, *op. cit.*; idem, *The Powers to Lead...*, *op. cit.*

with their presence generating negative perceptions instead of the expected positive outcomes²².

COMMUNICATION-BASED SOFT POWER MODEL

Given the aforementioned limitations of existing soft power models and measurement methods, as well as differing theoretical assumptions and the empirical nature of my research, in 2018 I introduced the foundations of my own theoretical model. In my view, this model allows for a more precise operationalization of the concept of soft power. It is grounded in the theoretical frameworks of pragmatism, social constructivism, and a modified and expanded version of the interpretivist communication model.

Pragmatism in this context is primarily understood as the belief that there is no single method or theory that can uncover absolute truth; rather, theories serve to explain specific phenomena with varying degrees of effectiveness²³. The constructivist framework is not limited to the narrow scope of international relations theory²⁴, but instead aligns with the broader perspective of social constructivism, which views reality as socially constructed, shaped by how social actors interpret data and messages²⁵.

This approach provides a clear theoretical framework for analyzing soft power as an interactive and communicative phenomenon. First, it is constructed by social actors across multiple levels and dimensions – institutional, individual, political, economic, and social – and is continuously negotiated and renegotiated. Soft power is directly tied to the process of interaction and social communication, based on the interpretation and renegotiation of meaning. Second, this approach imposes both analytical (soft power as the outcome of communicative acts) and methodological frameworks (soft power is analyzed as the result of how country A is interpreted in country B, with regard to political, economic, and social relations between the two countries).

²² A good example of such a situation is the so-called Braga incident of 2014. Due to the rather unfortunate and orthodox actions of the then Director-General of the Confucius Institute–related to the censorship of the European Association for Chinese Studies (EACS) conference program–the Confucius Institute branches in Chicago, Pennsylvania, and Toronto were closed. As a result, both the Institute and China suffered significant reputational damage within the academic community.

²³ J. Dewey, *Experience and Nature*, Open Court Pub., La Salle 1958.

²⁴ See A. Wendt, *Social Theory of International Politics*, Cambridge University Press, Cambridge 1999; T. Hopf, *The Promise of Constructivism in International Relations Theory*, „International Security” 1998, vol. 23, no 1, pp. 171–200.

²⁵ P.P.L. Berger, T. Luckman, *Społeczne tworzenie rzeczywistości*, PIW, Warszawa 1983.

The **Communication-Based Soft Power Model** is built upon an expanded communication framework, incorporating elements of Schramm's model²⁶ along with broader implications from social constructivism and the sociology of knowledge, particularly in the context of the social factors influencing message interpretation. It also integrates aspects of Lasswell's model²⁷, which addresses the effects of the communication process – a dimension absent from Schramm's model. While it draws on the classical definition of soft power and previous attempts to conceptualize it, particularly from the perspective of communication models, this approach represents an evolution of these ideas.

First, the concept of power itself is understood differently. Most existing approaches to soft power treat power as primarily volitional or intentional, assuming that country A undertakes certain actions with the aim of “charming” country B. In the Communication-Based Soft Power Model, however, soft power does not necessarily require a volitional or intentional aspect. The model assumes that the effect of “charming” or “repelling” another country can also result from unintentional actions. For instance, prior to 2022, the circulation of memes in Poland portraying the “peculiar” behavior of Russians may not have been intended to discredit Russia, yet it contributed to a less favorable image of the country and its people²⁸.

Additionally, power is conceptualized similarly to electrostatic charges in physics: bodies with opposite charges attract, while those with the same charge repel. In the same way, the set of messages or content constituting the soft power of country A may be attractive to country B, whose audience shares similar values and perspectives, but repellent to the audience of country C. Thus, the soft power of country A is not merely the sum of its public diplomacy efforts, but rather the cumulative influence or effect of how content related to country A is perceived by audiences in other countries (each considered separately) and its impact on political, economic, and social relations between country A and those countries (again, considered individually).

The **Communication-Based Soft Power Model** is divided into two phases: the **communication phase** and the **effect/reaction phase**. In some communication models, such as Lasswell's model²⁹, the reaction to a message is considered part

²⁶ W. Schramm, *The Process and Effects of Mass Communication*, University of Illinois Press, Urbana 1954.

²⁷ H.D. Lasswell, *The structure and function of communication in society*, [in:] L. Bryson (ed.), *The Communication of Ideas*, Harper and Row, New York 1948, pp. 37–51.

²⁸ J. Jura, K. Kałużyńska, *Obraz obcokrajowców i imigrantów w polskich mediach tradycyjnych i internetowych*, [in:] J. Konieczna Salamatin (ed.), *Imigranci o wysokich kwalifikacjach na polskim rynku pracy. Raport z badań 2014–2015*, Instytut Społeczno-Ekonomicznych Ekspertyz, Fundacja „Nasz Wybór”, Warszawa 2015.

²⁹ H.D. Lasswell, *The structure and function...*, *op. cit.*

of the communication process. However, I chose to separate these elements because the measure of soft power cannot be based solely on the image created but rather on whether that image has any impact on political, economic, or social relations between countries. It is possible, for instance, to have a situation where a country enjoys a very positive image, yet this has no tangible effect on bilateral relations. Hence, the distinction between the communication phase and the effect phase is necessary.

The **communication phase** builds upon the interpretivist communication model and consists of the following components: the source (or “agent”) of the communication process, the communication channel and message, communication barrier(s), the receiver(s), and the interpretation of the message(s).

The “**agent**” that can serve as a source of information about country A and influence the image of country A in country B can include various entities: international organizations, governments/government institutions, regional institutions from country A or other countries, the media, and individual users. This approach differs from the classical understanding of soft power agents in three key aspects.

First, it includes private individuals, a group often overlooked in soft power studies. In today’s globalized world, increased social mobility and mass tourism mean that individuals from country A can shape a positive or negative image in the eyes of audiences from country B. The growing influence of interpersonal interactions and the rise of social media, where private individuals’ publications can significantly affect a country’s image or even election outcomes, has become essential. What might have been a minor consideration a decade ago is now critical.

Second, many studies neglect the role of international organizations in shaping soft power. However, the opinions of institutions like the UN or IMF can play a significant role. These opinions, shaped by the member states, reflect the power dynamics within these organizations and on a global scale.

Third, in this model, sources of information (excluding international organizations) need not originate from the country being analyzed. Traditionally, research has focused on domestic actors and institutions, but here, the image of a country results from multiple communication sources. These can include a government promoting positive messages, a rival government issuing discrediting information, tourists creating a negative image of their homeland, or internet users and paid trolls presenting the country in a negative light.

The concept of the **communication channel**, and particularly the emphasis on its importance in the communication process, can be attributed to Canadian communication theorist Marshall McLuhan. In 1964³⁰, he asserted that the transmission channel

³⁰ M. McLuhan, *Understanding media: The Extensions of Man*, McGraw-Hill, New York – Toronto 1964.

is itself a form of information, with its own specificity and meaning. For instance, face-to-face discussions between the leaders of two countries are fundamentally different from the exchange of official diplomatic notes. In other words, in a given context and for a specific recipient, the choice of communication channel can significantly influence the weight or importance of the message in shaping the image of country A in country B. Therefore, when analyzing the process of building soft power for country A, we should try to consider all messages about it, from all sources and in all forms (text, audio, audio-visual, video, etc.). Additionally, the communication channel itself should not be overlooked, as it may carry its own significance or value.

In the classical communication model by Shannon and Weaver³¹, **communication barriers** are not explicitly addressed; instead, they refer to noise in the communication process. For the purposes of the presented model, the concept of communication barriers is more relevant and appropriate than “information noise”, as it encompasses the idea of noise while extending beyond it. Here, communication barriers refer to any obstacles (institutional, infrastructural, translational, etc.) that prevent information about country A from reaching the audience in country B or cause it to arrive in a reduced, distorted, or otherwise difficult-to-interpret form. Examples of such barriers include restricted access to Facebook in China, underdeveloped communication infrastructure in certain countries (which limits citizens’ access to radio, television, the internet, etc.), internet censorship, and others.

Recipients, unlike “agents,” include only institutions, organizations, and private individuals from the country whose soft power is being analyzed. In practical terms, it is impossible for every recipient group to receive all the information transmitted by the senders, due to the presence of communication barriers and informational noise. Moreover, even in situations of theoretically full data transparency, a significant constraint – especially today – is the limited capacity to process large amounts of information and the challenge of data selection.

Thus, the set of messages reaches the recipient(s) in a more or less reduced form, depending on their access to information and their capacity for absorption, perception, and analysis of information. As a result, there is a disparity between institutional actors, who have greater access to data and a higher capacity for absorption and analysis, and individual recipients. Therefore, different recipients have varying capabilities in shaping soft power. While it can be assumed that institutional recipients have a greater influence than individual recipients, it is not possible to establish these proportions a priori. Furthermore, these proportions will likely vary depending on the political system, the country of the recipients, and over time.

³¹ C.E. Shannon, W. Weaver, *The Mathematical Theory of Communication*, University of Illinois Press, Urbana 1949.

The **interpretation** of messages by recipients is an essential component of any communication model rooted in constructivist and interpretivist paradigms. Surprisingly, this aspect has not been emphasized in previous studies on soft power that approach the concept as a communicative process³².

In the present model, the interpretation of data is crucial to the decoding of the message. How the message is interpreted is an inherently complex process, discussed extensively in fields such as phenomenology, the sociology of knowledge, and cognitive science. In short, the way individuals interpret a message is largely shaped by socialization and the resulting cognitive framework – namely, the socially determined way they perceive the world.

This perception, however, is not fixed. For instance, a consistent flow of positive information about a country can alter the way it is perceived by the recipient. In simplified terms, the perception of country A by individual N is strongly determined by the set of norms and values that N has acquired (and continues to acquire, as socialization is an ongoing process) during socialization, combined with the cumulative messages about country A that N has received over time.

Thus, our interpretation of specific information about the actions of the Chinese government depends on the norms we have internalized (for example, if we are proponents of democracy, we are likely to view most of these actions negatively) and on the information we have previously encountered. If the majority of this information has been negative, a negative stereotype may develop. In such cases, even seemingly positive actions by the Chinese government may be viewed with suspicion, potentially interpreted as an attempt to hide bad intentions or, especially today, dismissed as fake news.

The above remarks primarily concern individual interpretation. The interpretation performed by institutions, however, is the result of the combined interpretations of the individuals working within that institution. Nevertheless, this is not a simple sum of individual interpretations and their respective hierarchies. Within institutions, a series of interactions occurs, and depending on their configuration, intensity, and content, these interactions can significantly influence the final reception of the message.

The interpretation phase of a message or set of messages can largely be equated with the perception of country A by recipients in country B. However, as previously mentioned its perception is equivalent to soft power. The essence of soft power lies in the fact that a country's attractiveness or unattractiveness produces some kind of **effect** – a force that either brings countries closer or pushes them apart in terms of political, economic, or social relations.

³² See for ex. A. Chong, *Foreign Policy in Global Information Space. Actualizing Soft Power*, Palgrave Macmillan, New York 2007, pp. 13–14.

It is also important to note that the same set of messages can be perceived differently by various audiences. For example, American pop culture may gain approval or popularity among Iranian youth but not among the ruling ayatollahs. As a result, fascination with this pop culture could influence economic relations (increased demand for its products) and social relations (a more positive image of Americans among Iranians), while simultaneously prompting the Islamic revolutionary government to impose an embargo on U.S. products and implement internet censorship. This would reduce the economic demand for American pop culture (diminishing its positive economic soft power effect), and if internet censorship proves effective, it could eliminate the targeted content, which over time may weaken the positive perception of the United States. Moreover, the admiration for Western values and pop culture among some segments of the Iranian population is unlikely to impact political relations with the U.S., as Iran is an authoritarian country where the political elite do not need to consider public opinion when shaping their domestic or foreign policy.

MODEL'S OPERATIONALIZATION POSSIBILITIES AND CONSTRAINS

Basing this concept of soft power on a communication model, along with its other theoretical foundations, allows for the full empirical operationalization of soft power—at least in theory. In practice, however, this proves to be far more complex. In general, the methodological implications and constraints associated with the model presented above pertain to several aspects: **data access**, **data representativeness**, **data processability**, and the quality of **operationalization and measurement** in both the communication and effect phases.

Data access, particularly in combination with **data representativeness**, poses a significant challenge in the model's communication phase. It is practically impossible to gather all information related to a given country or to catalog every form of blockade (though the latter may be a somewhat more feasible task). Similarly, it is unrealistic to collect a complete dataset on what information about country A is received by all recipients in country B, as well as how this information is distributed and perceived.

The growing importance of the internet and social media in our lives theoretically brings us closer to an ideal scenario for data collection, even if it does not make the task entirely achievable. Social media platforms increasingly dominate people's time, serving as a primary source for news and a space for expressing opinions. Not only can users read information, but they can also comment on it and express their sentiments, providing valuable insights into how content is received. These tools, therefore, appear nearly ideal for assessing public perceptions such as a country's image and for tracking the communication process using specific indicators.

However, two significant challenges arise. First, researchers have limited access to user data, even in anonymized form. In theory, the best situation is with platforms like “X” (formerly Twitter), where all accounts are public, and access to the platform’s full dataset is available through its Application Programming Interface (API). Recently, however, the platform’s new owner discontinued the free academic API, leaving only the expensive commercial API as an option. While this does not eliminate the possibility of conducting research, it creates a potential barrier to data access for some scholars. On other social media platforms, it is effectively impossible to access all relevant data, which inevitably affects data representativeness.

Data representativeness is a crucial challenge for the empirical operationalization of the model. As mentioned earlier, it is impossible to gain full access to all relevant data. Even if we assume that social media data might be sufficient, the problem lies in whether this data constitutes a representative sample of relevant actors. For instance, while “X” (formerly Twitter) can be a valuable source of data for media, NGOs, and institutional players, it is not necessarily representative of the general public. The platform tends to exhibit an outlier bias, with frequent users often being activists, radicals, or trolls – a pattern that applies to other platforms public profiles as well.

In the case of Facebook, access to private user profiles is not available, which likely represent a more accurate sample of public opinion. These profiles often mirror traditional, “analog” forms of communication, with interactions confined to circles of “friends.” Other social media platforms, such as Instagram or TikTok, also do not offer API access to complete user data. Although these platforms might be considered less significant in the context of soft power, their influence on public opinion cannot be entirely dismissed.

As a result, researchers tend to rely primarily on Twitter data, and occasionally on Facebook data if they can secure access to Meta’s API for public content. However, these datasets are inherently limited in representativeness. Facebook data is restricted to public posts, and social media data in general is incomplete since not everyone uses these platforms – or any at all.

A potential solution to improve representativeness and data quality, particularly regarding the reception of information about a given country, would be to incorporate survey results. While we cannot directly claim that the perception of country A in surveys is shaped solely by its image in social media or the broader media landscape, surveys could provide valuable data for triangulation with social media analysis. However, this approach also has limitations. Surveys focusing on specific countries are not typically conducted on a regular or frequent basis. Additionally, since the late 20th century, survey results have become less representative of the general population due to declining response rates³³.

³³ R.M. Groves, *Nonresponse Rates and Nonresponse Bias in Household Surveys*, *Public Opinion Quarterly*, vol. 70, no. 5, 2006, pp. 646–675.

Another potential methodological challenge in applying the model to empirical research is **data processability**. This issue is particularly significant today, given the rapid growth of Big Data and social media content. Even processing only textual data from platforms like “X” (formerly Twitter) for large entities such as major states can become problematic due to the sheer volume of data, despite recent advancements in the automation of text analysis. While processing such data is feasible for large tech companies like Meta, Google, and “X,” it presents a considerable challenge for academic researchers. This challenge is further compounded by the increasing prominence of audio and audiovisual content on social media, which makes data processing even more complex.

Finally, **operationalization** and **measurement quality** also merit consideration. Both issues have been extensively studied in relation to the communication process and its reception. In recent years, advancements in machine learning and AI technologies have enabled reliable methods for automatic text classification, such as sentiment analysis, to be applied to large datasets. Additionally, audio files can now be easily converted into text, and significant progress is being made in the automatic classification of visual data, suggesting that it will soon be possible to automatically classify video content as well. However, while these developments are promising for large organizations (such as Google, Meta, “X”), the challenge of data processability remains significant for individual researchers.

However, the issue of operationalization becomes more significant when measuring the **effect** of soft power. The first challenge involves selecting relevant economic and political effect indicators. These indicators can encompass a wide range of actions. For economic relations between country A and country B, potential indicators might include the volume of foreign trade, foreign direct investment (FDI), economic aid and assistance, or the use of incentives and coercive tools such as tax reductions or increases, tax barriers, etc. For political relations, indicators could include the number of bilateral visits at various levels, voting alignment in the UN (between country A and B), the number and significance of signed bilateral agreements, and so on.

A further challenge is deciding whether to use these indicators separately or to combine them into a comprehensive economic and political relations index. While the latter option is more appealing, as it allows for a broader analysis of soft power effects, it also introduces methodological concerns. One key issue is the weighting of indicators, which is inherently subjective. While many economic indicators, such as trade volume or FDI, are quantitative, tools like tariffs, trade barriers, and tax exemptions require subjective assessment and quantification.

The dilemma becomes even more pronounced when assessing political relations. For instance, when considering factors like voting similarity at the UN or the number of signed international agreements, it raises the question: are all votes or agreements of equal importance? Furthermore, if the aim is to create a single indicator or index,

how should various factors – such as bilateral visits, signed agreements, or UN voting patterns – be weighted against one another? These issues of weighting and importance are crucial to address when constructing a comprehensive measure of soft power effects.

It is also important to note that, although researchers typically rely on official data – both statistical indicators and records of official documents – when measuring the state of bilateral relations between country A and country B, these data are not without quality issues. While data reliability is generally not a major concern in the EU and other Western countries, the situation is often different in other regions. For example, there is ongoing debate about the quality of data in Africa³⁴ (ref.), largely due to the informal nature of many economies and the lack of resources available to national statistical offices. In countries like China, the issue lies in the lack of transparency and the tendency of government institutions to obscure or even manipulate data for political purposes.³⁵

Finally, there is the question of how to demonstrate that a particular perception of country A in country B, or changes in that perception, directly influence their bilateral economic and political relations – in other words, how to measure **soft power**. In this context, it is crucial to remember the adage that correlation does not imply causality. Therefore, any analysis must incorporate relevant control variables to ensure a comprehensive examination of the actual effects, rather than merely identifying a correlation between two indicators.

CONCLUSION

When I developed the foundation for the communication-based soft power model in 2018, I was confident that the growing importance of social media in individual and institutional activities, along with advancements in automatic data classification methods, would soon lead to a well-established methodology for reliably measuring this phenomenon empirically. While I still believe this is achievable, certain developments in social media, the internet, and the IT industry have made the task more challenging.

Firstly, full access to data and the tools necessary for such analysis are largely controlled by tech giants, limiting independent academic researchers in terms of both data access and processability. Additionally, the reliance on social media platforms for Big Data raises concerns about the reliability of these institutions. For instance, there is no guarantee that data obtained from platforms like “X” via their commercial API has

³⁴ M. Jerven, *Poor numbers: How we are misled by African development statistics and what to do about it*, Cornell University Press, Ithaca, NY 2013.

³⁵ J.L. Wallace, *Juking the Stats? Authoritarian Information Problems in China*, *British Journal of Political Science*, vol. 46, no. 1, 2016, pp. 11–29.

not been manipulated. While this may sound like a conspiracy theory, the platform's owner – who initially promoted “free speech” – has since become deeply involved in political campaigning, which has influenced the platform's interface and content prioritization. As a result, the owner's politically engaged posts are often prioritized and appear at the top whenever users open the platform, overshadowing other content.

Thus, the hope that Big Data might offer us nearly unlimited, unobtrusive, and unbiased insights into social behavior is increasingly diminished by the commercialization and politicization of social media. Despite these challenges, I strongly believe it remains essential to measure social and political phenomena, such as soft power, empirically. While the results may not be perfect, they would still be grounded in empirical data and scientific methodology, rather than speculative, methodologically unrestrained deliberations.

REFERENCES

- Berger P.P.L., Luckman VOL., *Spoleczne tworzenie rzeczywistości*, PIW, Warszawa 1983.
- Chong A., *Foreign Policy in Global Information Space. Actualizing Soft Power*, Palgrave Macmillan, New York 2007.
- Dewey J., *Experience and Nature*, Open Court Pub. Co, La Salle 1958.
- Groves, R.M., *Nonresponse Rates and Nonresponse Bias in Household Surveys*, *Public Opinion Quarterly*, vol. 70, no. 5, 2006, pp. 646–675.
- Imata K., Kuroda K., *Soft Power of NGOs: Growing Influence Beyond National Boundaries*, [in:] Y. Watanabe, D.L. McConnell (ed.), *Soft Power Superpowers: Cultural and National Assets of Japan and the United States*, M.E. Sharpe, Amonk 2008, pp. 262–279.
- Jerven M., *Poor numbers: How we are misled by African development statistics and what to do about it*, Cornell University Press, Ithaca, NY 2013.
- Jhee Byong-kuen, Lee Nae-young, *Measuring Soft Power in East Asia: An Overview of Soft Power in East Asia on Affective and Normative Dimensions*, [in:] Shin-Wha Lee, J. Melissen (ed.), *Public Diplomacy and Soft Power in East Asia*, Palgrave Macmillan, New York 2011, pp. 51–65.
- Jura, J., *Specyfika chińskiej soft power w Afryce na przykładzie Zambii i Angoli. Operacjonalizacja pojęcia i analiza empiryczna na podstawie badania zawartości mediów oraz wypowiedzi internautów*, Uczelnia Łazarskiego. Oficyna Wydawnicza, Warszawa 2021.
- Jura J., Kaluzynska K., *Not Confucius, nor Kung Fu: Economy and Business as Chinese Soft Power in Africa*, „African East-Asian Affairspp. The China Monitor” 2013, nr 1, pp. 42–69.
- Jura J., Kałużynska K., *Obraz obcokrajowców i imigrantów w polskich mediach tradycyjnych i internetowych*, [in:] J. Konieczna Salamatin (ed.), *Imigranci o wysokich kwalifikacjach na polskim rynku pracy. Raport z badań 2014–2015*, Instytut Społeczno-Ekonomicznych Ekspertyz; Fundacja „Nasz Wybór”, Warszawa 2015.

- Lai Hong, *Introduction: the soft power concept and a rising China*, [in:] Hong Lai, Yiyi Lu (ed.), *China's Soft Power and International Relations*, Routledge, London – New York 2012, pp. 1–21.
- Lasswell H.D., *The structure and function of communication in society*, [in:] L. Bryson (ed.), *The Communication of Ideas*, Harper and Row, New York 1948, pp. 37–51.
- Layne Ch., *The Unbearable Lightness of Soft Power*, [in:] I. Parmar, M. Cox (ed.), *Soft Power and US Foreign Policy: Theoretical, Historical and Contemporary Perspectives*, Routledge, New York 2010, pp. 51–82.
- Lee Shin-Wha, *The Theory and Reality of Soft Power: Practical Approaches in East Asia*, [in:] Shin-Wha Lee, J. Melissen (ed.), *Public Diplomacy and Soft Power in East Asia*, Palgrave Macmillan, New York 2011, pp. 11–32.
- Li Mingjian, *Introduction: Soft Power: Nurture Not Nature*, [in:] Mingjian Li (ed.), *Soft Power. China's Emerging Strategy in International Politics*, Lexington Books, Lanham 2009, pp. 1–19.
- McLuhan M., *Understanding media: The extensions of man*, McGraw-Hill, New York – Toronto 1964.
- Melissen J., *The New Public Diplomacy: Between Theory and Practice*, [in:] J. Melissen (ed.), *The New Public Diplomacy: Soft Power in International Relations, Studies in Diplomacy and International Relations*, Palgrave Macmillan, London 2005, pp. 3–28.
- Nye J.P.P., *Bound to Lead: The Changing Nature of American Power*, Basic Books, New York 1991.
- Nye J.P.P., *Soft Power: The Means to Success in World Politics*, Public Affairs, New York 2004 [Kindle DX Version].
- Nye J.P.P., *The Information Revolution and American Soft Power*, „Asia-Pacific Review” 2002, vol. 9, pp. 60–76.
- Nye J.P.P., *The Future of Power*, Public Affairs 2011.
- Rawnsley G.D., *Reflections of a Soft Power Agnostic*, [in:] Xiaoling Zhang, H. Wasserman, W. Mano (ed.), *China's Media and Soft Power in Africa: Promotion and Perceptions*, Palgrave Macmillan, New York 2016, pp. 19–31.
- Schramm W., *The Process and Effects of Mass Communication*, University of Illinois Press, Urbana 1954.
- Shannon C.E., Weaver W., *The Mathematical Theory of Communication*, University of Illinois Press, Urbana 1949.
- The soft power 30. A global ranking of soft power 2019*, Portland 2019, <https://softpower30.com/wp-content/uploads/2019/10/The-Soft-Power-30-Report-2019-1.pdf> [access 10.10.2021].
- Vyas U., *Soft Power in Japan-China Relations: State, Sub-State and Non-State Relations*, Routledge, London – New York 2010.

- Wang Hongying, Lu Yeh-Chung, *The Conception of Soft Power and Its Policy Implications: a Comparative Study of China and Taiwan*, „Journal of Contemporary China”, 2008, vol. 17, pp. 425–447.
- Wallace, J.L., *Juking the Stats? Authoritarian Information Problems in China*, *British Journal of Political Science*, vol. 46, no. 1, 2016, pp. 11–29.
- Wendt A., *Social Theory of International Politics*, Cambridge University Press, Cambridge 1999.
- Zheng Yongnian, Zhang Chi, ‘Soft power’ and Chinese soft power, [in:] Hong Lai, Yiyi Lu (ed.), *China’s Soft Power and International Relations*, Routledge, London – New York 2012, pp. 21–39.

EMPIRICAL COMMUNICATION-BASED SOFT POWER MODEL: OPERATIONALIZATION AND CONTEMPORARY METHODOLOGICAL CONSTRAINTS

ABSTRACT

This article examines the feasibility of operationalizing the communication-based soft power model focusing on contemporary methodological challenges. The model was developed as an empirical framework for analyzing soft power, emphasizing the role of communication and social interaction in shaping international relations. The paper critiques the classical soft power concept developed by Joseph Nye, highlighting its universalism, Americentrism, excessive focus on institutional actors, and lack of precision. It introduces the communication-based soft power model as an evolution of previous approaches, integrating pragmatism, social constructivism, and interpretivist communication theories. This model treats soft power as an interactive, multidimensional process influenced by various agents, channels, and barriers. The article is structured into three sections: a critique of traditional soft power concepts, an introduction to the communication-based model, and an analysis of methodological constraints. Challenges discussed include data access and representativeness, processing limitations, and issues in measuring both the communication and effects phases of soft power. The paper underscores the complexity of empirically operationalizing soft power in an era dominated by social media and Big Data, while advocating for rigorous, empirically-based methodologies to better understand this phenomenon.

Keywords: soft power, communication model, operationalization, social media, methodology, big data, international relations

EMPIRYCZNIE UGRUNTOWANY KOMUNIKACYJNY MODEL *SOFT POWER* – OPERACJONALIZACJA I OGRANICZENIA METODOLOGICZNE

STRESZCZENIE

Opracowanie analizuje problematykę operacjonalizacji autorskiego komunikacyjnego modelu *soft power*, koncentrując się na współczesnych wyzwaniach metodologicznych. Model ten kładzie nacisk na empiryczny kontekst analizy *soft power*, podkreślając rolę komunikacji i interakcji społecznych w kształtowaniu relacji międzynarodowych. Tekst krytykuje klasyczną koncepcję *soft power* autorstwa Josepha Nye'a, wskazując na jej uniwersalizm, amerykocentryzm, nadmierne skupienie na aktorach instytucjonalnych oraz brak precyzji. Wprowadza oparty na komunikacji model *soft power* jako ewolucję wcześniejszych podejść, integrując pragmatyzm, konstruktywizm społeczny oraz teorie interpretatywne w zakresie komunikacji. Model ten traktuje *soft power* jako interaktywny, wielowymiarowy proces, na który wpływ mają różnorodni aktorzy, kanały komunikacji i bariery. Opracowanie składa się z trzech części: krytyki tradycyjnych koncepcji *soft power*, prezentacji modelu opartego na komunikacji oraz analizy ograniczeń metodologicznych. Omówione wyzwania obejmują dostęp do danych i ich reprezentatywność, ograniczenia przetwarzania danych oraz problemy związane z mierzaniem faz komunikacji i efektów *soft power*. Artykuł podkreśla złożoność empirycznej operacjonalizacji *soft power* w erze dominacji mediów społecznościowych i *big data*, jednocześnie apelując o rygorystyczne, oparte na danych podejścia do zrozumienia tego zjawiska.

Słowa kluczowe: *soft power*, model komunikacyjny, operacjonalizacja, media społecznościowe, metodologia, *big data*, relacje międzynarodowe

Cytuj jako:

Jura J., *Empirycznie ugruntowany komunikacyjny model soft power – operacjonalizacja i ograniczenia metodologiczne*, „Myśl Ekonomiczna i Polityczna” 2024, nr 2(81), s. 141-158 DOI: 10.26399/meip.2(81).2024.13/j.jura

Cite as:

Jura J. (2024). 'Empirical CommunicationBased Soft Power Model: Operationalization and Contemporary Methodological Constraints'. *Myśl Ekonomiczna i Polityczna* 2(81), 141-158 DOI: 10.26399/meip.2(81).2024.13/j.jura

AKTUALNA LISTA RECENZENTÓW / REGULAR REVIEWERS

Recenzenci afiliowani w polskich ośrodkach naukowych / Polish Reviewers

- prof. zw. dr hab. Józef M. Fiszer, Instytut Studiów Politycznych PAN
- prof. dr hab. Piotr Madajczyk, Instytut Studiów Politycznych PAN
- prof. dr hab. Andrzej Sakson, UAM w Poznaniu
- prof. dr hab. Jerzy Wieczorek
- prof. dr hab. Krzysztof Jasiewicz
- prof. zw. dr hab. Stanisław Koziej, Uczelnia Łazarskiego
- prof. dr hab. Zdzisław Puślecki, UAM w Poznaniu
- prof. dr hab. Paweł Chmielnicki, Uczelnia Łazarskiego
- dr hab. Tomasz Stępniewski, Katolicki Uniwersytet Lubelski
- dr hab. Paweł Borkowski, Uczelnia Łazarskiego
- dr hab. Beata Piskorska, KUL w Lublinie
- dr hab. Tomasz G. Grosse, Uniwersytet Warszawski
- dr hab. Tadeusz Wallas, UAM w Poznaniu
- dr hab. Katarzyna Kołodziejczyk, Uniwersytet Warszawski
- dr hab. Jakub Wódka, Instytut Studiów Politycznych PAN
- dr hab. Mikołaj Tomaszuk, UAM w Poznaniu
- dr hab. Aleksandra Łaskowska-Rutkowska, Uczelnia Łazarskiego
- dr hab. Piotr Stanek, Uniwersytet Ekonomiczny w Krakowie
- dr hab. Paweł Olszewski, Instytut Studiów Politycznych PAN
- dr hab. Krzysztof Łazarski, Uczelnia Łazarskiego
- dr hab. Wojciech Bieńkowski, Uczelnia Łazarskiego
- dr hab. Joanna Działo, Uczelnia Łazarskiego
- dr Krzysztof Beck, Uczelnia Łazarskiego
- dr Jarosław Jura, Uczelnia Łazarskiego
- dr Justyna Bokajło, Uniwersytet Wrocławski
- dr Adrian Chojan, Uczelnia Łazarskiego
- dr Martin Dahl, Uczelnia Łazarskiego
- dr Maciej Grodzicki, Uniwersytet Jagielloński
- dr Michał Możdżeń, Uniwersytet Ekonomiczny w Krakowie

- dr Jakub Janus, Uniwersytet Ekonomiczny w Krakowie
- dr Małgorzata Gałązka-Sobotka, Uczelnia Łazarskiego
- dr Piotr Stolarczyk, Uczelnia Łazarskiego

Recenzenci afiliowani w zagranicznych ośrodkach
naukowych / Foreign Reviewers

- dr Jens Boysen (Niemcy)
- dr Anna Phirtskhalashvili (Gruzja)
- dr Jaroslav Kit (Ukraina)
- dr Nathaniel Copsey, Aston University (Wielka Brytania)
- dr Marcin Kazimierczak, Universitat Abat Oliba CEU (Hiszpania)
- prof. dr Fatima Arib, Cadi Ayyad University (Maroko)
- prof. dr hab. Ana Yetano Sánchez de Muniaín (Hiszpania)
- prof. dr Andrii Verstiak (Ukraina)
- dr Karen Jackson, University of Westminster (Wielka Brytania)
- dr hab. Marcin Roman Czubała Ostapiuk (Hiszpania)
- Douglas E. Selvage (Stany Zjednoczone)

ZASADY ETYCZNE OBOWIĄZUJĄCE W ODNIESIENIU DO PUBLIKACJI ZAMIESZCZANYCH W KWARTALNIKU „MYŚL EKONOMICZNA I POLITYCZNA”

Redakcja „Myśli Ekonomicznej i Politycznej” dba o utrzymanie wysokich standardów etycznych czasopisma i przestrzega stosownych zasad. Zasady te zostały oparte na COPE’s Best Practice Guidelines for Journal Editors. Są to:

Zasady dotyczące redakcji

Decyzje o publikacji

Redaktor naczelny stosuje się do aktualnego stanu prawnego w zakresie zniesławienia, naruszenia praw autorskich i plagiatu oraz ponosi odpowiedzialność za decyzje, które ze złożonych w Redakcji artykułów powinny zostać opublikowane.

Poufność

Żadnemu członkowi zespołu redakcyjnego nie wolno ujawniać informacji na temat złożonej pracy komukolwiek, kto nie jest upoważniony procedurą wydawniczą do ich otrzymania.

Ujawnienie i konflikt interesów

Nieopublikowane artykuły lub ich fragmenty nie mogą być wykorzystane w badaniach własnych członków zespołu redakcyjnego bądź recenzentów bez wyraźnej pisemnej zgody autora

Zasady dotyczące autorów

Autorstwo pracy

Autorstwo powinno być ograniczone do osób, które znacząco przyczyniły się do pomysłu, projektu, wykonania lub interpretacji pracy. Jako współautorzy powinny być wymienione wszystkie osoby, które miały udział w powstaniu pracy.

Ujawnienie i konflikt interesów

Autor powinien ujawnić wszelkie źródła finansowania projektów w swojej pracy oraz wszelkie istotne konflikty interesów, które mogą wpłynąć na jej wyniki lub interpretację.

Oryginalność i plagiat

Autor przekazuje do redakcji wyłącznie oryginalną pracę. Powinien upewnić się, że nazwiska autorów cytowanych w pracy i/lub fragmenty prac cytowanych dzieł zostały w niej w prawidłowy sposób zacytowane lub wymienione.

Ghostwriting/guestauthorship

Ghostwriting/guestauthorship są przejawem nierzetelności naukowej i wszelkie wykryte przypadki będą demaskowane. Autor składa oświadczenie, którego celem jest zapobieganie takim praktykom.

Zasady dotyczące recenzentów

Poufność

Wszystkie recenzowane prace są traktowane jak dokumenty poufne.

Anonimowość

Wszystkie recenzje wykonywane są anonimowo, a Redakcja nie udostępnia danych autorów recenzentom.

Standardy obiektywności

Recenzje powinny być wykonane w sposób obiektywny i rzetelny.

Ujawnienie i konflikt interesów

Informacje poufne lub pomysły nasuwające się w wyniku recenzji muszą być utrzymane w tajemnicy i nie mogą być wykorzystywane do innych celów. Recenzenci nie mogą recenzować prac, w stosunku do których występuje konflikt interesów wynikający z relacji z autorem.

ETHICAL PRINCIPLES APPLICABLE TO FOR PUBLICATIONS IN THE QUARTERLY 'ECONOMIC AND POLITICAL THOUGHT'

'Economic and Political Thought' Editorial Board strives to ensure high ethical standards. Articles submitted for publication in 'Economic and Political Thought' are assessed for their integrity, compliance with ethical standards and contribution to the development of scholarship.

The principles listed below are based on the COPE's Best Practice Guidelines for Journal Editors.

Ethical standards for editors

Decision on publication

The Editor-in-Chief must obey laws on libel, copyright and plagiarism in their jurisdictions and is responsible for the decisions which of the submitted articles should be published. The Editor may consult with the Associate Editors and/or reviewers in making publication decisions. If necessary, the Advisory Board's opinion is also taken into consideration. The decision to publish an article may be constrained by the risk of potential libel, copyright or other intellectual property infringement, plagiarism or self-plagiarism and doubts concerning authorship or co-authorship, i.e. the so-called ghost and guest authorship.

Confidentiality

No member of the Editorial Board is entitled to reveal information on a submitted work to any person other than the one authorised to be informed in the course of the editorial procedure, its author, reviewers, potential reviewers, editorial advisors or the Publisher. The Editor does not provide authors with the information about reviewers and vice versa.

Conflict of interests and its disclosure

Unpublished articles or their fragments cannot be used in the Editorial Board staff's or reviewers' own research without an author's explicit consent in writing. The Editor does not appoint reviewers who are authors' subordinates or are in other direct personal relationships (if the Editor knows about them).

Ethical standards for authors

Authorship

Authorship should reflect individuals' contribution to the work concept, project, implementation or interpretation. All co-authors who contributed to the publication should be listed. Persons who are not authors but made substantial contributions to the article, should be listed in the acknowledgements section. The author should make sure that all co-authors have been listed, are familiar with and have accepted the final version of the article, and have given their consent for submitting the article for publication. Authors who publish the findings of their research should present the research methodology used, an objective discussion of the results and their importance for academic purposes and practice. The work should provide reference to all the sources used. Publishing false or intentionally untrue statements is unethical.

Conflict of interests and its disclosure

Authors should disclose all sources of their projects funding, contribution of research institutions, societies and other entities as well as all other conflicts of interests that might affect the findings and their interpretation.

Originality and plagiarism Authors must only submit original works. They should make sure that the names of authors cited in the work and/or cited fragments of their works are properly acknowledged or referenced.

Ghost/guest authorship

Ghost authorship is when someone makes a substantial contribution to a work but he/she is not listed as an author or his/her role in the publication is not acknowledged. Guest authorship takes place when someone's contribution is very small or inexistent but his/her name is listed as an author.

Ghost and guest authorship are manifestations of a lack of scientific integrity and all such cases will be disclosed, involving a notification of component entities (institutions employing the authors, scientific societies, associations of editors etc.). The Editorial Board will document every instance of scientific dishonesty, especially the violation of the ethical principles binding in science.

In order to prevent ghost or guest authorship, authors are requested to provide declarations of authorship.

Ethical standards for reviewers

Confidentiality

All reviewed works should be treated as confidential documents. They cannot be shown to or discussed with third parties who are not authorised members of the Editorial Board.

Anonymity

All reviews are made anonymously; neither does the Editor reveal information on authors to reviewers.

Objectivity standards

Reviews should be objective. Derogatory personal remarks are inappropriate. Reviewers should clearly express their opinions and provide adequate arguments. All doubts as well as critical and polemical comments should be included in the review.

Conflict of interests and its disclosure

Confidential information and ideas arising as a result of a review must be kept secret and cannot be used for personal benefits. Reviewers should not review works of authors if there is a conflict of interests resulting from their close relationship.

INFORMACJA DLA AUTORÓW KWARTALNIKA „MYŚL EKONOMICZNA I POLITYCZNA”

1. Czasopismo przyjmuje oryginalne, niepublikowane prace naukowe dotyczące szeroko rozumianej problematyki ekonomicznej i politycznej. Nadsyłane materiały powinny zawierać istotne przyczynki teoretyczne lub ciekawe zastosowanie empiryczne. Publikowane są także recenzje oraz sprawozdania z życia naukowego szkół wyższych. Artykuły są przedmiotem recenzji, a warunkiem opublikowania jest pozytywna opinia recenzenta.
2. Materiał do Redakcji należy przekazać w jednym egzemplarzu znormalizowanego maszynopisu (30 wierszy na stronie, po 60 znaków w wierszu, ok. 1800 znaków na stronie) wraz z tekstem zapisanym na nośniku elektronicznym lub przesłanym pod adresem: wydawnictwo@lazarski.edu.pl.
3. Przypisy należy umieszczać na dole strony, podając najpierw inicjały imienia, nazwisko autora, tytuł pracy, nazwę wydawnictwa, miejsce i rok wydania, numer strony. W przypadku prac zbiorowych należy podać imię i nazwisko redaktora naukowego. Szczegółowe wskazówki dla autorów opublikowane są na stronie internetowej Oficyny Wydawniczej Uczelni Łazarskiego pod adresem <https://www.lazarski.pl/pl/badania-i-rozwoj/oficyna-wydawnicza-uczelni-lazarskiego/dla-autorow/>.
4. Zdjęcia i rysunki mogą być dostarczone w postaci oryginalnej (do skanowania) lub zapisane w formatach TIFF, GIF, BMP.
5. Do artykułu należy dołączyć bibliografię oraz streszczenie i słowa kluczowe, podając cel artykułu, zastosowaną metodykę, wyniki pracy oraz wnioski. Streszczenie nie powinno przekraczać 20 wierszy maszynopisu. Jeżeli w streszczeniu występują specjalistyczne terminy albo zwroty naukowe lub techniczne, należy podać ich odpowiedniki w języku angielskim.
6. Artykuł powinien mieć objętość od 18 do 25 stron znormalizowanego maszynopisu (nie licząc bibliografii), natomiast recenzja, komunikat naukowy i informacja – 12 stron.
7. Redakcja zastrzega sobie prawo do dokonywania w nadesłanej pracy skrótów, zmiany tytułów, podtytułów oraz poprawek stylistycznych.
8. Opracowanie należy podpisać pełnym imieniem i nazwiskiem, podać swój adres z numerem telefonu, e-mail, stopień lub tytuł naukowy, nazwę instytucji naukowej, w której autor jest zatrudniony, numer ORCID.

PROCEDURA RECENZOWANIA PUBLIKACJI W KWARTALNIKU „MYŚL EKONOMICZNA I POLITYCZNA”

Rada Programowa i Kolegium Redakcyjne kwartalnika „Myśl Ekonomiczna i Polityczna” na posiedzeniu 30 czerwca 2011 r. jednogłośnie przyjęły następujące zasady obowiązujące przy recenzowaniu publikacji w kwartalniku „Myśl Ekonomiczna i Polityczna”:

1. Do oceny każdej publikacji Kolegium Redakcyjne powołuje co najmniej dwóch recenzentów zewnętrznych, czyli specjalistów wywodzących się spoza Uczelni Łazarskiego.
2. Jeden z wymienionych dwóch recenzentów musi pochodzić z zagranicznych ośrodków naukowo-badawczych.
3. W postępowaniu recenzyjnym obowiązuje tzw. *double-blind peer review process*, czyli zasada, że autor publikacji i jej recenzenci nie znają swoich tożsamości.
4. Recenzenci składają pisemne oświadczenia o niewystępowaniu konfliktu interesów, jeśli chodzi o ich relacje z autorami recenzowanych tekstów.
5. Recenzja ma formę pisemną i kończy się jednoznacznym wnioskiem dotyczącym dopuszczenia publikacji do druku lub jej odrzucenia.
6. Powyższa procedura i zasady recenzowania publikacji są podawane do publicznej wiadomości na stronach internetowych kwartalnika „Myśl Ekonomiczna i Polityczna”.
7. Nazwiska recenzentów poszczególnych publikacji nie są podawane do publicznej wiadomości, natomiast są ujawniane dane recenzenta każdego numeru kwartalnika.
Procedury i zasady recenzowania są zgodne z wytycznymi Ministerstwa Nauki i Szkolnictwa Wyższego.

Redaktor naczelny
dr Adrian Chojan

INFORMATION FOR AUTHORS SUBMITTING ARTICLES TO *ECONOMIC AND POLITICAL THOUGHT*

1. The quarterly accepts original unpublished scientific articles devoted to issues within a broad field of economics and political studies as well as management. Submitted manuscripts should provide substantial theoretical generalisations. The journal also publishes reviews and reports on academic life. The submission of an article means the author approves of and follows commonly accepted rules of publication ethics and publication malpractice. Articles are subject to evaluation by two reviewers and their positive opinion is a condition for their publication.
2. Manuscripts should be submitted in one copy of a standard typescript (30 lines of 60 characters each, i.e. ca. 1,800 characters per page) together with a digital version saved on a data storage device and emailed to wydawnictwo@lazarski.edu.pl.
3. Footnotes should be placed at the bottom of a page providing the initials of the author's given name and surname, the year of publication, the title, the name of a journal or a publisher, the place of publication (in case of books) and a page number.

In case of books with multiple authors, give the first name and surname of their editors. Online material is to be described in the same way as articles in print journals or books followed by a URL and the date of access. It is also necessary to add a bibliography after the article text. Detailed information for authors is published on the Lazarski University Publishing House website: <https://www.lazarski.pl/pl/badania-i-rozwoj/oficyna-wydawnicza-uczelni-lazarskiego/dla-auto-row/> (We encourage you to read the English version).
4. Photographs and drawings can be submitted in the original version (for scanning) or saved in TIFF, GIF and BMP formats.
5. An article should be accompanied by references, key words, and abstract informing about its aim, methodology, work outcomes and conclusions. An abstract should not exceed 20 lines of typescript.
6. An article should be in the range between 18 and 25 pages of a standard typescript (not including references) and a review, scientific news or information 12 pages.
7. The editor reserves the right to introduce changes in the manuscript submitted for publication, e.g. shorten it, change the title and subheadings as well as correct the style.
8. A manuscript shall contain the author's full given name and surname, their residence address with the telephone/fax number, their email address, the scientific degree or title and the name of the scientific institution the author works for.

ECONOMIC AND POLITICAL THOUGHT PUBLICATION REVIEW PROCEDURE

1. The Editorial Board appoints at least two independent reviewers, i.e. specialists who are not Lazarski University employees, to evaluate each publication
 2. One of the two reviewers shall be an employee of a foreign research centre.
 3. The reviewing procedure is a so-called double-blind peer review process, i.e. follows a rule that an author and reviewers do not know their identity.
 4. Reviewers submit written declarations of non-existence of a conflict of interests in their relations with the authors of articles being reviewed.
 5. A review must be developed in writing and provide an unambiguous recommendation to accept a manuscript for publication or decline it.
 6. The above procedure and rules of reviewing are published on the *Economic and Political Thought* website
 7. The names of reviewers of particular publications are not revealed. However, the name of the reviewer of each quarterly issue is publicised.
- The above procedures and reviewing principles conform to the directives of the Ministry of Science and Higher Education.

Editor-in-chief
dr Adrian Chojan

Uczelnia Łazarskiego rozpoczęła działalność 1 października 1993 r. Dziś jest to jedna z najbardziej prestiżowych niepublicznych uczelni w Polsce. Prowadzi studia na siedmiu kierunkach: prawo, administracja, stosunki międzynarodowe, ekonomia, finanse i rachunkowość, zarządzanie oraz kierunek lekarski.

W 2006 r. Uczelnia uzyskała uprawnienia do nadawania stopnia naukowego doktora nauk prawnych, w 2016 uprawnienia do nadawania stopnia doktora habilitowanego nauk prawnych, a obecnie czyni starania o uzyskanie uprawnień do nadawania stopnia naukowego doktora nauk ekonomicznych i w dziedzinie nauk społecznych w zakresie nauk o polityce. Od 2012 roku na kierunku stosunków międzynarodowych działa Centrum Naukowe Uczelni Łazarskiego i Instytutu Studiów Politycznych PAN. Kierunek ten w 2016 roku uzyskał ocenę wyróżniającą Polskiej Komisji Akredytacyjnej.

Uczelnię Łazarskiego wyróżnia wysoki stopień umiędzynarodowienia; prowadzi w języku angielskim studia I i II stopnia w trybie stacjonarnym na trzech kierunkach: ekonomia, stosunki międzynarodowe i zarządzanie. Cztery programy studiów otrzymały akredytację Coventry University z Wielkiej Brytanii – ich absolwenci otrzymują dwa dyplomy: polski i angielski. Uczelnia prowadzi też współpracę z prestiżowymi uniwersytetami amerykańskimi: Georgetown University w Waszyngtonie, University of Kentucky w Lexington i University of Wisconsin w La Crosse.

Nasza Uczelnia zajmuje trzecie miejsce w rankingach uczelni niepublicznych, a Wydział Prawa i Administracji od wielu lat jest liderem w rankingach wydziałów prawa uczelni niepublicznych. Realizowane u nas programy nauczania są współtworzone z wybitnymi praktykami i odpowiadają oczekiwaniom pracodawców. Dzięki temu 96% naszych absolwentów znajduje pracę w trakcie lub zaraz po studiach.

W ramach Uczelni działa również Centrum Kształcenia Podyplomowego, oferujące wysokiej jakości usługi z zakresu kształcenia podyplomowego, szkoleń i doradztwa dla firm, instytucji oraz jednostek administracji państwowej i samorządowej. Absolwentom studiów prawniczych oferujemy anglojęzyczne studia LLM (odpowiednik MBA), umożliwiające zdobycie międzynarodowego dyplomu prawniczego.

Wykładowcy Uczelni to znani w kraju i za granicą dydaktycy, którzy łączą pracę naukową z doświadczeniem zdobytym w renomowanych i cenionych na rynku firmach i instytucjach. To również znakomici profesorowie z Wielkiej Brytanii, Niemiec i ze Stanów Zjednoczonych.

Uczelnia Łazarskiego posiada certyfikaty „Wiarygodna Szkoła”, „Uczelnia walcząca z plagiatami”, „Dobra Uczelnia, Dobra Praca” oraz „Uczelnia Liderów”.