

# STUDIA Z POLITYKI PUBLICZNEJ

---

## PUBLIC POLICY STUDIES

- **Wellbeing for own people. Specificity of populist social policy**  
Włodzimierz Anioł
- **Complexities of Collaborative Crisis Response: Stakeholders' Perception of Coordination Challenges during the Influx of Ukrainian Forced Migrants to Warsaw**  
Igor Lyubashenko
- **The use of housing policy instruments in the process of investing in the human capital of older generation. The example of Poland**  
Zuzanna Rataj
- **Economic Crime Analysis in the Regions of the Czech Republic in Relation to Macroeconomic Data**  
Miroslava Vlčková, Roman Šejba
- **Local government as a economic entity**  
Zofia Dolewka, Marek Wojciechowski

**STUDIA  
Z POLITYKI  
PUBLICZNEJ**

---

**PUBLIC POLICY STUDIES**



# **STUDIA Z POLITYKI PUBLICZNEJ**

---

**PUBLIC POLICY STUDIES**

## **RADA PROGRAMOWA**

**Artur Nowak-Far – przewodniczący** (SGH, Warszawa, Polska), Włodzimierz Anioł (UW, Warszawa, Polska), Piotr Błądowski (SGH, Warszawa, Polska), Joan DeBardeleben (Uniwersytet Carleton, Ottawa, Kanada), Lisbeth Maria Fagerström (Uniwersytet Norwegii Południowo-Wschodniej, Kongsberg, Norwegia; Uniwersytet Åbo Akademi, Vaasa, Finlandia), Elżbieta Firlit (SGH, Warszawa, Polska), Carlos Flores (Uniwersytet w Walencji, Hiszpania), Anna Frajlich-Zajac (Uniwersytet Columbia, Nowy Jork, USA), Anastazja Gajda (Uniwersytet Opolski, Polska), Jolanta Gładys-Jakóbk (SGH, Warszawa, Polska), Krzysztof Jasiocki (UW, Warszawa, Polska), Violetta Korporowicz (SGH, Warszawa, Polska), Krzysztof Kozłowski (SGH, Warszawa, Polska), Ján Lid'ák (Wyższa Szkoła Stosunków Międzynarodowych i Publicznych w Pradze, Rep. Czeska; Uniwersytet Pavla Jozefa Šafárika w Koszycach, Słowacja), Tatjana Muravska (Uniwersytet Łotewski, Ryga, Łotwa), Joanna Nowicka (Uniwersytet de Cergy-Pontoise, Francja), Jerzy Oniszczyk (SGH, Warszawa, Polska), Piotr Ostaszewski (SGH, Warszawa, Polska), Ryszard Szarfenberg (UW, Warszawa, Polska), Jerzy Woźnicki (Politechnika Warszawska, Fundacja Rektorów Polskich, Warszawa, Polska)

## **KOMITET REDAKCYJNY**

**Andrzej Zybała – redaktor naczelny** (SGH), Anna Janowska – sekretarz (SGH), Dorota Konopka (SGH), Krzysztof Księżopolski (SGH), Paweł Kubicki (SGH), Paulina Legutko-Kobus (SGH), Jan Misiuina (SGH), Benedykt Opałka (SGH), Anna Visvizi (SGH)

**Czasopismo jest recenzowane oraz wydawane zgodnie z regułami etyki wydawniczej, więcej informacji na stronie internetowej czasopisma: <http://szpp.sgh.waw.pl>**

**Sfinansowane ze środków subwencji przyznanych na utrzymanie i rozwój potencjału badawczego w Kolegium Ekonomiczno-Społecznym Szkoły Głównej Handlowej w Warszawie.**

### **Redaktor statystyczny**

Paweł Kaczmarczyk

### **Redaktor językowy**

Sylwia Sperling, Kamila Grzesiak

### **Adres redakcji**

Kolegium Ekonomiczno-Społeczne, Szkoła Główna Handlowa w Warszawie, ul. Wiśniowa 41, pokój 68, 02-520 Warszawa

Czasopismo „Studia z Polityki Publicznej” zapewnia dostęp do treści artykułów w trybie otwartego dostępu (Open Access) na zasadach licencji Creative Commons Uznanie autorstwa 4.0 Międzynarodowe (CC BY 4.0)



© Copyright by Szkoła Główna Handlowa w Warszawie, Warszawa 2024

Wydanie I

ISSN 2391-6389

eISSN 2719-7131

## Spis treści

*Włodzimierz Anioł*

- Dostatek dla swoich. Specyfika populistycznej polityki społecznej ..... 7  
Wellbeing for Own People. Specificity of Populist Social Policy

*Igor Lyubashenko*

- Complexities of Collaborative Crisis Response: Stakeholders' Perception of  
Coordination Challenges during the Influx of Ukrainian Forced Migrants  
to Warsaw ..... 37  
Złożoności współpracy przy reagowaniu na kryzys: Postrzeganie wyzwań  
koordynacyjnych przez interesariuszy podczas napływu uchodźców  
wojennych z Ukrainy do Warszawy

*Zuzanna Rataj*

- The Use of Housing Policy Instruments in the Process of Investing in the Human  
Capital of Older Generation. The Example of Poland ..... 55  
Wykorzystanie instrumentów polityki mieszkaniowej w procesie  
inwestowania w kapitał ludzki seniorów. Przykład Polski.

*Miroslava Vlčková, Roman Šejba*

- Economic Crime Analysis in the Regions of the Czech Republic in Relation  
to Macroeconomic Data ..... 71  
Analiza przestępczości gospodarczej w regionach Republiki Czeskiej  
w odniesieniu do danych makroekonomicznych

*Zofia Dolewka, Marek Wojciechowski*

- Samorząd terytorialny jako podmiot gospodarczy ..... 95  
Local Government Economic Entity



*Włodzimierz Anioł<sup>1</sup>*

## Dostatek dla swoich. Specyfika populistycznej polityki społecznej

---

### Abstrakt

W badaniach nad współczesnym populizmem zaznacza się relatywny deficyt całościowych, a nie tylko przyczynkarskich opracowań poświęconych konkretnym politykom publicznym, jakie prowadzone są zwłaszcza przez rządzących samodzielnie populistów. Celem artykułu jest próba określenia specyfiki oraz porównawcze spojrzenie na trzy różne odmiany populistycznej polityki społecznej: latynoamerykańskiej, zachodnioeuropejskiej oraz środkowo-wschodnioeuropejskiej. W sytuacji dość słabego rozpoznania tematu w literaturze naukowej, szczególnie w ujęciu porównawczym, zaprezentowane tu uwagi nie są rygorystyczną, wysoce zdyscyplinowaną analizą komparatystyczną wybranych przypadków. Autor przedstawia generalny ogląd sytuacji wraz z garścią empirycznych ilustracji pokazujących obserwowane w różnych częściach świata modelowe wzory populizmu socjalnego (takie jak szowinizm socjalny czy klientelizm socjalny), które wykazują wobec siebie pewne podobieństwa, ale też wyróżniają się swą własną regionalną i krajową specyfiką.

**Słowa kluczowe:** polityka społeczna, populizm, szowinizm socjalny, klientelizm socjalny, nostalgia socjalna

**Kody klasyfikacji JEL:** H53, I31, P16

---

---

<sup>1</sup> Uniwersytet Warszawski, e-mail: waniol@uw.edu.pl, <https://orcid.org/0000-0003-0929-292X>.



---

## Wellbeing for Own People. Specificity of Populist Social Policy

---

### Abstract

Research on contemporary populism reveals a relative deficit of comprehensive, rather than fragmentary, studies on specific public policies, particularly those implemented by populists who rule independently, without coalition partners. The aim of the article is to determine the specificity and a comparative look at three different varieties of populist social policy: Latin American, Western European and Central and Eastern European. Given the relatively poor recognition of the topic in the scientific literature, especially from a comparative perspective, the comments presented here do not constitute a rigorous, highly disciplined comparative analysis of selected cases. Rather, supported by a more general theoretical reflection, the author provides a general overview of the situation, supplemented by a handful of empirical illustrations. These highlight model patterns of social populism observed in various parts of the world (such as social chauvinism or social clientelism), which show certain similarities while also standing out due to their distinct regional and national specificities.

**Keywords:** social policy, populism, welfare chauvinism, welfare clientelism, welfare nostalgia

**JEL Classification Codes:** H53, I31, P16

---

## Wprowadzenie

Celem niniejszego tekstu jest próba porównawczego spojrzenia na różne odmiany populistycznej polityki społecznej. W sytuacji dość słabego rozpoznania tematu w literaturze naukowej, zwłaszcza w ujęciu porównawczym, zaprezentowane tu uwagi nie będą rygorystyczną, wysoce zdyscyplinowaną analizą komparatystyczną wybranych przypadków. Będzie to raczej wsparty ogólniejszą refleksją teoretyczną generalny ogląd sytuacji oraz garść empirycznych ilustracji pokazujących wyłaniające się na naszych oczach w różnych częściach świata nowe modelowe wzory populistycznej polityki społecznej, które wykazują wobec siebie pewne podobieństwa, ale też wyróżniają się swą własną regionalną i krajową specyfiką.

Jeśli można mówić o trzech podstawowych wariantach państwa dobrobytu na świecie, jak w klasycznej typologii z ikonicznej, najczęściej przywoływanej do dziś przez komparatystów książki Gosty Esping-Andersena (1990), to warto też rozróżnić co najmniej trzy wersje współczesnego populizmu socjalnego: latynoamerykański,

zachodnioeuropejski oraz środkowo-wschodnioeuropejski. Zaczniemy jednak od krótkiego scharakteryzowania populistycznej polityki w ogóle oraz ogólnej refleksji na temat stanu badań nad tym zjawiskiem.

## Luki w wiedzy na temat populizmu

Generalnie można stwierdzić, że badania nad populizmem – wyodrębniane niekiedy przez akademików już jako osobne pole i dziedzina nauk społecznych i humanistycznych (w postaci *populism studies*<sup>2</sup>) – rozwijają się dość nierówno lub mało harmonijnie. Zdecydowanie dominują w nich bowiem analizy poświęcone partiom politycznym o takim profilu – zwłaszcza zaś prawicowym, skupionym w „rodzinie partyjnej” opatrywanej najczęściej angielskim akronimem PRRPs<sup>3</sup> (Populistyczne Radykalne Partie Prawicowe) – dotyczące dyskursów populistycznych w mediach, dokumentach programowych i wystąpieniach polityków; postaw i zachowań wyborczych. Obejmują również empiryczno-historyczną charakterystykę przyczyn tego zjawiska, jego skutków i konsekwencji, szczególnie dla ładu demokratycznego<sup>4</sup>. Istnieje także całkiem już pokaźny w literaturze przedmiotu obszar refleksji teoretycznej nad omawianym fenomenem (E. Laclau, Ch. Mouffe, C. Mudde, K. Weyland i in.), gdzie jest on definiowany i wyjaśniany przede wszystkim jako ideologia, ale również jako rodzaj dyskursu, logika i styl polityczny czy strategia działania, oparta na silnych przywódcach i ich bezpośrednim kontakcie z wyborcami (Rovira Kaltwasser et al., 2017; De la Torre, 2019).

Na tym tle zaskakiwać może relatywny deficyt całościowych opracowań, zwłaszcza w międzynarodowym ujęciu porównawczym, a nie tylko przyczynkarskich poświęconych konkretnym politykom publicznym prowadzonym przez populistyczne ugrupowania, ich liderów oraz rządy z ich udziałem. Jeśli chodzi o Europę, to temat ten był dotąd podejmowany tylko dość wycinkowo i fragmentarycznie (studia przypadków), np. w odniesieniu do polityki imigracyjnej i integracyjnej (Van Ostaijen i Scholten, 2014; Lutz, 2018), polityki zdrowotnej (Rinaldi i Bekker, 2021) czy polityki energetyczno-klimatycznej (Vihma et al., 2020; Huber et al., 2021). Przyznajmy,

<sup>2</sup> O odrębności tego obszaru mogłoby świadczyć występowanie słowa „populizm” w nazwach placówek badawczych (np. European Center for Populism Studies w Brukseli) i funkcjonowanie od kilku lat nowych międzynarodowych periodyków naukowych wyspecjalizowanych w tej problematyce („Populism”, „Journal of Populism Studies”).

<sup>3</sup> To skrót określenia: *Populist Radical Right Parties*. Zob. Mudde (2017) czy Pirro (2015). Do pierwszych monografii na temat nowej populistycznej prawicy w Europie Zachodniej należały: Betz (1994); Kitschelt i McGinn (1995).

<sup>4</sup> Dotyczy to także polskich badań – zob. np. Pierzchalski i Rydliński (2017); Stępińska i Lipiński (2020); Nieć et al. (2021); Grzebyk (2023); Sadurski (2024).

publikowanych jest coraz więcej prac poświęconych generalnie związkowi populizmu z polityką społeczną (zob. np. Rovira Kaltwasser i Zanotti, 2021; Rathgeb i Busemeyer, 2022). Istnieje w szczególności dość już obszerna, bo powstająca od wielu lat, literatura na temat tzw. szowinizmu socjalnego (*welfare chauvinism*) w Europie Zachodniej, o czym będzie mowa później, ale fenomen ten jest tam najczęściej rozpatrywany jako narracja i motyw programowy, nastawienie społeczne, element publicznego dyskursu, a nie jako realizowana przez jakiś konkretny, dłuższy okres polityka publiczna. Wynika to oczywiście z faktu, że w żadnym z państw Europy Zachodniej populiści wciąż jeszcze nie rządzą w XXI w. samodzielnie<sup>5</sup> – i w związku z tym można mówić tylko o pośrednim wpływie populistów na sprawujące władzę partie głównego nurtu oraz ich politykę (Schumacher i van Kersbergen, 2016; Roeth et al., 2018; Krause i Giebler, 2020; Chueri, 2021; Roemer et al., 2022). Czy to w ramach szerszych koalicji rządowych (jak w Austrii, Szwajcarii, we Włoszech i Finlandii), czy to poprzez faktyczne wspieranie w parlamencie mniejszościowych gabinetów (jak w Danii), czy to w końcu z pozycji wywierających polityczno-programową presję na rząd rosnących w siłę partii opozycyjnych (jak we Francji, Holandii i Niemczech).

Inaczej pod tym względem wygląda sytuacja w Europie Środkowej i Wschodniej. W kilku krajach regionu mieliśmy ostatnio bądź wciąż mamy do czynienia z doświadczeniem wieloletnich rządów populistycznych partii i przywódców. To przede wszystkim Węgry (rządy Fidesz i Viktora Orbana od 2010 r.), Polska (dwie kadencje u władzy Prawa i Sprawiedliwości Jarosława Kaczyńskiego w latach 2015–2023, a wcześniej 2005–2007), a także Serbia (Serbska Partia Postępowa Aleksandara Vučića, premiera w latach 2014–2017, a od 2017 r. prezydenta), w krótszych zaś okresach jeszcze kilka innych państw (Kukovic i Just, 2022).

Powstało już sporo znaczących publikacji o polityce i systemie stworzonym przez Orbana na Węgrzech (np. Magyar, 2018; Scheiring, 2020)<sup>6</sup>, w tym także o prowadzonej tam od 2010 r. polityce społecznej, ale wciąż dotkliwie brakuje podobnych analiz o Polsce rządzonej przez Zjednoczoną Prawicę w okresie „dobrej zmiany”, w szczególności zaś o jej polityce społecznej widzianej w perspektywie populistycznej, tj. traktowanej jako przejaw i ilustracja klientelistycznego i tradycjonalistycznego populizmu socjalnego (zob. Anioł, 2023: 54–56). Ostatni temat zasługuje na odrębne potraktowanie w osobnym opracowaniu jako studium przypadku.

<sup>5</sup> Za niejednoznaczny i kontrowersyjny może być tu uznany przypadek Grecji, w której uprawiana przez dłuższy okres (przed wybuchem kryzysu finansowo-ekonomicznego w 2009 r.) przez rządzący od 1981 r. socjaldemokratyczny PASOK, ale też centroprawicową i konserwatywną Nową Demokrację w latach 90., polityka gospodarczo-społeczna bywa przez wielu ekspertów postrzegana i traktowana jako czysto populistyczna. Dotyczy to także późniejszych rządów radykalnie lewicowej Syrizeny. Zob. Pappas (2014) oraz Katsikas i Bazoti (2019).

<sup>6</sup> O orbanowskim populizmie w dłuższej perspektywie historycznej zob. Bozoki (2012).

## Populistyczne rządzenie

Politykę populistyczną można i trzeba postrzegać jako specyficzny sposób uprawiania polityki i typ rządzenia. W literaturze przedmiotu pojawiło się pojęcie *populist governance*, na oznaczenie stylu politycznego i *modus operandi* odmiennego od np. technokratycznego lub liberalnego, ściśle związanego z przestrzeganiem zasad demokracji liberalnej (Nalewajko, 2013).

Podejmowane były dotąd tylko nieliczne próby określenia typu idealnego procesu tworzenia polityk publicznych według wzorca populistycznego (*populist policy making*), zwłaszcza takie, którym towarzyszyłaby równoczesna charakterystyka konkretnej polityki publicznej wybranego kraju jako egzemplifikacja takiego modelu<sup>7</sup>. Według autorów cytowanego artykułu na wzorec ten, w największym skrócie, mają składać się trzy podstawowe elementy albo wymiary: treść, procedury i dyskurs. Analiza ta pokazuje zasadniczą zbieżność badanej praktyki orbanowskich Węgier z zaprezentowanym modelem, odnotowując słabszą korelację właściwie tylko w dwóch punktach. Omijanie „aktorów wetujących” i szersze zastosowanie „rządzenia dyskursywnego” nie było w przypadku Węgier konieczne, ponieważ Fidesz podporządkował sobie wszystkie kluczowe instytucje i jest w stanie realizować politykę bez żadnych przeszkód, w rutynowym trybie ustawodawczym.

Jeśli chodzi o samą treść (*policy content*), to dla populistycznego rządzenia znamienna jest niejednoznaczność i elastyczność ideologiczna, połączona z podważaniem paradygmatów głównego nurtu (jak np. imperatywu redukcji deficytu budżetowego i długu publicznego, ochrony środowiska i przeciwdziałania zagrożeniu klimatycznemu, poddawania się szczepieniom itp.). Populiści często zgłaszają nowe i na ogół radykalne propozycje zmian, w rodzaju – to przykłady, które *ad hoc* przychodzą do głowy obserwatorowi polskich realiów – likwidacja gimnazjów oraz powrót do wcześniejszego niższego wieku emerytalnego za rządów PiS. W USA była to np. złożona przez Trumpa obietnica delegalizacji aborcji, do czego *de facto* na poziomie federalnym doprowadzili nominowani przez niego sędziowie Sądu Najwyższego, poprzez uchycenie w 2022 r. federalnego prawa do aborcji z 1973 r. Dochodzi do tego wrogosc wobec mniejszości (etnicznych czy seksualnych, np. osób LGBTQ+) i prezentowanie większościowych preferencji. Często są też mariaże populizmu z nacjonalizmem, natywizmem, ultrakonserwatyzmem i tradycjonalizmem (choćby pod

---

<sup>7</sup> Jednym z nielicznych przypadków tego rodzaju jest opracowanie Bartha et al. (2020). W artykule tym typ idealny polityki populistycznej został bliżej empirycznie zilustrowany przykładem węgierskiej polityki społecznej po 2010 r., a więc w okresie rządów Viktora Orbana.

hasłem obrony tradycyjnych wartości i modelu rodziny), chociaż w jego inkluzywnych wersjach lewicowych nie jest to oczywiście typowa inklinacja.

Co do procesu programowania działań publicznych (*policy process*), czyli trybu i procedur podejmowania decyzji, charakterystyczne jest tutaj omijanie, marginalizowanie i wydrążanie (*hollowing out*) istniejących instytucji demokratycznych, w szczególności zaś aktorów zdolnych zawetować jakieś rozstrzygnięcia (tzw.  *veto players*). Dalej, naruszanie zasad rządów prawa i trójpodziału władz, tzw. dyskryminacyjny legalizm (*discriminatory legalism*), czyli np. wyznaczanie lojalnych sędziów, rządzenie dekretemi. Z jednej strony, ograniczany jest udział w procesie i wpływ ekspertów (co wiąże się z generalnym negowaniem tzw. polityki opartej na dowodach – EBP), wspólnot epistemicznych, opozycyjnych partii i NGO-sów, a z drugiej strony preferowane są i praktykowane bezpośrednie formy komunikacji z elektoratem (wiece, konwencje, platformy cyfrowe). Znamienne dla populistów jest również szybkie tempo procesu decyzyjnego i jego nieprzewidywalność, zaskakiwanie opinii publicznej nagłymi rozstrzygnięciami.

Populistyczny dyskurs polityczny (*policy discourse*) znamionuje z kolei tabloidalny, wysoce emocjonalny styl komunikacji, odrzucanie poprawności politycznej i antyeksperckie podejście. Dochodzi do tego dominacja czarno-białych klisz i schematów polaryzujących scenę polityczną, nieustanne poszukiwanie kozłów ofiarnych, wrogów i spisków oraz generalna predylekcja do sprawowania władzy z walnym udziałem i pomocą dyskursu, co bywa określane rządzeniem dyskursywnym (*discursive governance*). Ten rodzaj rządzenia wyróżniają następujące cechy: używanie strategicznych metafor, mających służyć gruntowaniu i legitymizowaniu określonych decyzji i polityk; inicjowanie przemian politycznych z pominięciem zmian instytucjonalnych i legislacyjnych; manichejska logika i język; emocjonalna i adwersaryjna komunikacja przy pomocy tzw. *emotional and adversarial policy frames*, dla których charakterystyczne jest wskazywanie i piętnowanie zewnętrznych i wewnętrznych przeciwników, prezentowanie wizji kryzysu i wszechobecnego zagrożenia, a siebie samych przez rządzących jako zbawców ratujących państwo i naród z opresji (Korkut et al., 2015).

Dostrzec można pewne zbieżności populistycznego typu rządzenia z etatystycznym modelem prowadzenia polityk publicznych; obydwa mogą być praktykowane zarówno w warunkach demokracji liberalnej, jak i nieliberalnej (*illiberal democracy*), wyraźnie ciążącej w stronę autorytarnych rozwiązań systemowych (Guy Peters i Pierre, 2016). Jednocześnie populistyczny styl uprawiania polityki zasadniczo różni się i jest często przeciwstawiany rządzeniu technokratycznemu, które nosi znamiona elitaryzmu, odsuwa od podejmowania decyzji masy, tworzy swoiste zamknięte polityczne monopole itd. (Caramani, 2017).

## Miejsce i znaczenie polityki społecznej w populistycznym rządzeniu

Wiele argumentów przemawia na rzecz tezy, że szczególnie ważną rolę w populistycznym rządzeniu odgrywa polityka społeczna. Wydaje się ona bowiem jednym z absolutnie kluczowych instrumentów dochodzenia do władzy populistów (na etapie formułowania postulatów i obietnic w kampaniach wyborczych), a następnie też w fazie jej sprawowania, legitymizowania i konsolidowania przy pomocy działań podtrzymujących społeczne poparcie.

Polityka społeczna jest jednocześnie istotnym narzędziem typowej dla populizmu społecznej i politycznej polaryzacji, albowiem programy socjalnych transferów i redystrybucji pozwalają przedstawić siebie, tj. populistyczną opozycję lub władzę, jako reprezentantów i obrońców wykluczanego, dyskryminowanego, pokrzywdzonego „ludu”, natomiast swoich oponentów jako niesolidarną, uprzywilejowaną, zamożną „elitę” (a co najmniej jako jej stronników). Z tą drugą stroną – przekonują populiści – trzeba pilnie rozliczyć się i wyrównać rachunki, mówiąc zaś kolokwialnie, „porachować się”, przede wszystkim odsuwając ją od steru rządów i panowania w innych dziedzinach, ale też egzekwując od niej różnego rodzaju rekompensaty.

Polityka społeczna jest zatem rozumiana w tym kontekście jako atrakcyjna oferta, mówiąc w uproszczeniu i symbolicznie, „chleb” – w formie materialnych beneficjów i gratyfikacji. Towarzyszą temu ordynowane i zarządzane przez populistycznych aktorów „igrzyska”, w postaci radykalnej polityki tożsamości, budującej obraz dwóch homogenicznych i antagonistycznych grup lub stron – ludu i elity, nas i onych, przyjaciół i wrogów. Zręczne używanie przez populistów obu tych narzędzi – „chleba” i „igrzysk” – prawdopodobnie najlepiej wyjaśnia, dlaczego cieszą się oni w naszych czasach sporą i niesłabnącą popularnością, zwłaszcza w grupach będących tzw. przegranyh modernizacji (*modernization losers*). W wielu krajach wciąż utrzymują się oni przy władzy pomimo, obiektywnie rzecz biorąc, co najmniej mieszanego bilansu ich rządów, a rozstrzyga o tym istotne społeczne poparcie, niezależnie od przedsięwziętych zwykle przez nich posunięć utrudniających oddanie władzy w demokratycznym trybie. Nie tylko z powyższych powodów warto mówić o populistycznej polityce społecznej jako osobnym modelu systemowym, specyficznej praktyce politycznej czy kategorii analitycznej, a nie wyłącznie o polityce społecznej ugrupowań czy rządów populistycznych. Podobnie jak zasadne wydaje się – przynajmniej zdaniem wielu badaczy – mówienie o odrębnej, wyróżniającej się pewnymi swoistościami populistycznej polityce zagranicznej, a nie tylko o polityce zagranicznej prowadzonej przez populistów (zob. np. Bustinduy, 2022: 8). Tę ostatnią charakteryzują m.in. takie cechy jak:



- odrzucanie liberalnej globalizacji,
- niechęć do instytucji międzynarodowych i ponadnarodowych form integracji,
- absolutyzowanie suwerenności i państwa narodowego.

Z kolei np. populistyczną politykę kryminalną i w zakresie wymiaru sprawiedliwości definiuje hasło zaostrzania kar dla sprawców przestępstw (tzw. populizm penalny). Zaliczane są też do niej wywoływane głośnymi pojedynczymi zdarzeniami i obliczone na łatwą popularność zdecydowane działania w zakresie surowego egzekwowania prawa i porządku (*law-and-order policy*), które nierzadko zresztą okazują się przeciwskuteczne, czyniąc na dodatek wyłomy w zasadach praworządności i ochrony praw człowieka. Osobno należałoby wspomnieć o populistycznej polityce gospodarczej, która to kwestia ma obszerną literaturę odnoszącą się przede wszystkim do bogatych doświadczeń w tym względzie licznych krajów Ameryki Łacińskiej na przestrzeni ostatniego stulecia – nie tylko Argentyny pod rządami J. Perona czy Wenezueli za prezydentury H. Chaveza.

## Obietnica awansu socjalnego w Ameryce Łacińskiej

W jednej z najnowszych analiz komparatystycznych przedstawiono cztery główne reżimy państwa opiekuńczego. Autorzy porównują ze sobą 52 kraje świata (wśród których większość stanowią państwa należące do OECD) na podstawie danych dostępnych w drugiej dekadzie XXI w. W zestawieniu tym najliczniej reprezentowany jest populistyczny typ polityki społecznej (*populist welfare state regime*) (Yoeruek E. et al., 2022).

Według autorów artykułu jest on charakterystyczny dla tzw. wschodzących gospodarek rynkowych (*emerging markets*) z Ameryki Łacińskiej (m.in. Brazylia, Chile, Argentyna), Azji (Chiny, Indie, Tajlandia; ulokowano tu również, co może być pewnym zaskoczeniem, Japonię), ale także dla w praktyce wszystkich postkomunistycznych krajów Europy Środkowej i Wschodniej (łącznie z Ukrainą i Rosją) oraz niektórych państw śródziemnomorskich (Portugalia, Grecja, Turcja). Z przedstawionego opracowania wynika, że politykę społeczną wymienionych krajów południowej części kontynentu (ale też np. Polskę czy Węgry) miałyby w sumie więcej łączyć z modelami występującymi w Brazylii i Chinach niż z tymi istniejącymi w Holandii czy Francji. Te ostatnie wpisują się, podobnie jak przytłaczająca większość krajów Europy Zachodniej, w najbardziej zaawansowany reżim instytucjonalny. To teza dyskusyjna i ryzykowna, oparta na kilku wybranych kryteriach porównawczych wynikających z założeń teorii zasobów władzy (*power resources theory*) Waltera Korpi (1983) oraz tzw. teorii powstrzymywania politycznego (*political containment theory*), ale dająca

jednak do myślenia i zapewne inspirująca. Niezależnie od tego, że europejskie kraje postkomunistyczne mogą w tej klasyfikacji wydawać się dołączone do państw globalnego Południa trochę „na doczepkę”.

Wspólną cechą krajów zaliczanych do reżimu populistycznego mają być przede wszystkim dwa historyczne wzory w rozwoju tamtejszej polityki społecznej po II wojnie światowej. Pierwszy był związany z budowaniem fragmentarycznych (a zatem nie uniwersalnych) korporacyjnych systemów zabezpieczenia społecznego, najlepiej służących pracownikom formalnego sektora publicznego, ale nieobejmujących wielu mniej zamożnych grup zamieszkałych w miastach i na wsi. Druga zaś faza przypadła na postneoliberalny okres dość szybkiego rozwoju programów pomocy społecznej i opieki zdrowotnej, adresowanych głównie do wykluczonych w poprzednim okresie z systemu uboższych grup społecznych. W efekcie kraje tej kohorty stopniowo zbliżają się (oczywiście w bardzo różnym tempie) do poziomu zachodnioeuropejskich zabezpieczeń socjalnych, ale wciąż wyróżniają się specyficznymi cechami, jak np. dużym udziałem gotówkowych transferów socjalnych, często warunkowanych, oraz niedorozwojem powszechnych usług społecznych. Oprócz dwóch wymienionych już reżimów (populistycznego i instytucjonalnego), najliczniej reprezentowanych w gronie analizowanych w cytowanym artykule państw, autorzy wyróżniają w swej czteroelementowej klasyfikacji jeszcze model neoliberalny (do którego zaliczają m.in. USA, Koreę Południową, Izrael) oraz rezydualny (Meksyk, Filipiny, Pakistan).

W opracowaniu tym autorzy wskazują, że fala tradycyjnego populizmu z połowy XX w. może być rozumiana jako specyficzny styl polityki rozwojowej (*developmentalism style*). Reprezentowali go prezydenci i premierzy: Peron w Argentynie, Salazar w Portugalii, Vargas w Brazylii, Ecevit w Turcji, a nawet Gandhi w Indiach i Allende w Chile. Styl ten polegał na stopniowym obejmowaniu systemem zabezpieczeń społecznych uprzywilejowanej mniejszości regularnych pracowników obu sektorów gospodarki – publicznego i prywatnego. Działo się to z dwóch powodów: po pierwsze, aby powstrzymać narastający radykalizm klasy robotniczej, a po drugie, aby zmobilizować masowe poparcie z jej strony dla rządzących polityków. Tym zmianom w krajach rozwijających się towarzyszył w kilku powojennych dekadach stopniowy rozwój pokrewnych systemów ochrony pracy i opieki społecznej w państwach socjalistycznych, z czego w coraz większym stopniu mieli korzystać miejscy i więcej pracownicy.

Druga wyróżniona w cytowanym artykule fala populizmu przyszła po 2000 r., w następstwie kryzysu neoliberalnych strategii rozwojowych, kiedy to politycznego poparcia wybrany liderom – jak Lula w Brazylii, Kirchner w Argentynie, Erdogan w Turcji, Tsipras w Grecji, Orban na Węgrzech czy Modi w Indiach – udzieliły przede



wszystkim warstwy uboższe oraz pracownicy sektora nieformalnego. Jednocześnie nowe programy pomocowe neutralizowały ich rosnące socjalne niezadowolenie i potencjalny bunt. Znaczna część programów dotyczyła doraźnej opieki bezpośredniej oraz poprawy sytuacji zdrowotnej.

Moim zdaniem ów wskazany modernizacyjno-populistyczny rys polityki społecznej był w drugiej połowie XX w. i na początku XXI w. najbardziej charakterystyczny dla całej grupy krajów Ameryki Łacińskiej, wśród których za archetypiczne przykłady pod tym względem mogłyby uchodzić Argentyna za rządów Juana Perona (1946–1955, 1973–1974) oraz Wenezuela za prezydentury Hugo Chaveza (1998–2013) i jego następcy Nicolasa Maduro (od 2013 r. do dziś). Ale ich tropem poszło wielu innych latynoamerykańskich liderów, choćby Evo Morales w Boliwii. Deklarowanym zamiarem ich wszystkich była materialna inkluzja do społeczeństwa warstw uboższych, dyskryminowanych i zmarginalizowanych ekonomicznie. Dostęp do rynku pracy, ochrona zatrudnienia, wyższe płace i świadczenia socjalne, bardziej sprawiedliwa dystrybucja zasobów publicznych, hojna polityka rodzinna itp. – to były mocno akcentowane, sztandarowe hasła podnoszone przez populistyczne siły w całym regionie, a ich realizacja następowała pod dojściu do władzy. Np. Morales po objęciu prezydentury zaczął szybko wcielać w życie programy polegające na finansowych transferach dla dzieci w wieku szkolnym, czy też na szczodrych podwyżkach emerytur wypłacanych wszystkim obywatelom powyżej 60. roku życia.

Aktywna polityka społeczna zajmowała kluczową miejsce w peronizmie. Pod hasłami „justycjalizmu” (*justicialismo*) i „reżimu plebejskiego” – i w bliskiej współpracy z silnymi związkami zawodowymi – Peron doprowadził do przyjęcia wielu ustaw dotyczących prawa i sądów pracy, polityki prorodzinnej i świadczeń społecznych, m.in. w sprawie podwyżek płac, rozszerzenia na nowe grupy systemu emerytalnego i obniżenia do 55. roku życia wieku emerytalnego, ograniczenia maksymalnego czasu pracy, wprowadzenia czterotygodniowych płatnych urlopów, trzynastej pensji, publicznej ochrony zdrowia czy bezpłatnej żywności i schronisk dla najbiedniejszych. Kobiety otrzymały za jego rządów prawa wyborcze, zalegalizowano też rozwody, co w kraju o silnej kulturze maczyzmu nie było oczywiste i łatwe (Horowitz, 2012).

Jednocześnie rządy Perona miały charakter autorytarny. Jako prezydent ograniczał on bowiem wolność mediów, rozbudował tajne służby, prześladował i więził przeciwników politycznych, wywierając w tym celu naciski na wymiar sprawiedliwości. Sąd Najwyższy, którego sędziów zmuszono do rezygnacji, wytaczając im procesy polityczne, aby mogli ich zastąpić bardziej posłuszni nominaci, podporządkowano za pomocą dekretu resortowi spraw wewnętrznych. Zmieniono konstytucję, usuwając z niej limit jednej kadencji prezydenckiej, żeby możliwa była kontynuacja rządów

dzięki formalnej legitymacji wyborczej. Przeprowadzano też czystki w administracji, szkolnictwie wyższym i instytucjach kultury. Peron stworzył zatem swoistego rodzaju autorytarne państwo opiekuńcze: sprawny, a zarazem brutalny system kupowania lojalności politycznej wyborców, zwłaszcza tych uboższych, za rozmaite benefity socjalne, przy jednoczesnym utrwalaniu monowładzy, ograniczaniu praworządności i demokracji. Ostatecznie utracił on władzę w 1955 r. w wyniku wymierzonego w niego wojskowego zamachu stanu. Była to rewolta armii, ale w znacznym stopniu wygenerowana przez coraz częściej wybuchające strajki, niepokoje i narastające niezadowolenie społeczne z powodu pogarszającej się sytuacji bytowej i gospodarczej w Argentynie (James, 1988; Wolfenden, 2012).

Z kolei prezydent Wenezueli Chavez od początku swych rządów wiele mówił o realizacji tzw. misji społecznych (*misiones sociales*), zorientowanych na eliminowanie ubóstwa, rozwój opieki zdrowotnej i edukacji powszechnej, subsydiowanie żywności i usług mieszkaniowych (Zuquete, 2008; Gates, 2010; Hawkins, 2010). W ramach ogłoszonej tzw. rewolucji boliwiarąńskiej przed i po dojściu do władzy obiecywał radykalną poprawę warunków życia najuboższych, bezpłatną ochronę zdrowia, specjalne fundusze na stypendia akademickie, budowę przez państwo milionów tanich mieszkań na wynajem czy setek szpitali na prowincji. W praktyce skoncentrował się jednak na prostych pieniężnych transferach socjalnych i krótkoterminowych priorytetach, a nie na długofalowych, strukturalnych reformach trwale wyprowadzających wykluczonych Wenezuelczyków z biedy.

Godząca w uprzywilejowaną wcześniej oligarchię czy „elitę” szeroka, bardziej sprawiedliwa redystrybucja funduszy publicznych dowartościowywała dyskryminowany dotąd i idealizowany teraz „lud”. Hojne programy społeczne dla grup wcześniej zmarginalizowanych wymagały jednak gwałtownego wzrostu wydatków budżetowych. Pokrywano je w lwiej części z eksploatacji i sprzedaży surowców naturalnych, w szczególności zaś największego wenezuelskiego zasobu, czyli ropy, w efekcie czego nastąpił wzrost uzależnienia od cen węglowodorów na rynku międzynarodowym, a budżetu od wpływów z eksportu<sup>8</sup>. Wbrew zapowiedziom mówiącym o wdrażaniu nowego modelu rozwoju (pod patetycznym hasłem „socjalizm XXI wieku”), ożywiono w ten sposób tradycyjny „model rentierski” w krajowej gospodarce, która w rezultacie spadku cen ropy na świecie popadła w zapaść i skurczyła się aż o jedną trzecią w latach 2013–2016. Trzy lata później hiperinflacja, licząc rok do roku, sięgnęła prawie 350 tys. (!) proc. Nieodpowiedzialna polityka makroekonomiczna oznaczała też nieprofesjonalne i nieracjonalne zwalczanie inflacji, czego widowiskowym

<sup>8</sup> Udział zysków ze sprzedaży ropy w całym wenezuelskim eksporcie wzrósł w latach 1998–2015 z 69% do 96% (Hetland, 2016: 9).

i symbolicznym, choć skrajnym przykładem mogłaby być decyzja prezydenta Maduro, który walcząc ze wzrostem cen w Wenezueli, postanowił wysłać do sklepów AGD żołnierzy, aby naklejali tam na produktach nalepki z niższymi cenami. Opierając się na armii, zaostrza on również swoje autorytarne rządy – łamie konstytucję i praworządność, pacyfikuje sądy, pozbawia niezależne prywatne media koncesji, manipuluje regulacjami wyborczymi, zachęca do przemocy prorządowe bojówki, prześladowa przeciwników politycznych, a opanowane przez opozycyjnych polityków samorządy są karane ograniczaniem centralnych dotacji.

W dłuższej perspektywie czasowej opłakane okazują się również szersze skutki społeczne populistycznego rządu. Jeśli na początku rządów ekipy Chaveza nastąpił spadek wskaźnika ubóstwa w Wenezueli o blisko połowę – z 55,4% w 2002 r. do 28,5% w 2009 r. (według wyliczeń Banku Światowego), to już w 2013 r. podniósł się on do poziomu 32%, zaś dwa lata później, jak wykazywały inne badania, aż 75% Wenezuelczyków znajdowało się w stanie ubóstwa (De la Torre, 2016: 40–41). W 2023 r., według danych ONZ, co trzecie gospodarstwo domowe cierpiało na niedostatek żywienia. Po początkowej poprawie opieki zdrowotnej (co było efektem skokowego podniesienia wydatków na ten cel z 1,6% PKB do poziomu 8%) sytuacja w tej dziedzinie znacznie się pogorszyła – m.in. wzrosła śmiertelność noworodków, a do tego utrzymuje się wysoka przestępczość, szybko zwiększają się dysproporcje społeczne. Aż ponad 6 mln Wenezuelczyków (spośród w sumie ok. 27 mln) wyemigrowało w ostatnich latach za granicę.

Warto jednocześnie zaznaczyć, że polityka prowadzona przez latynoamerykańskich populistycznych prezydentów od samego początku ich rządów nie była pod względem skutków jednoznaczna, bo przynosiła też marginalizację czy ubożenie pewnych grup lub nawet całych regionów. Złożone były relacje Chaveza z klasą średnią i warstwą biznesu, w ramach której byli zarówno „zwycięzcy” (narodowa burżuazja), jak i „przegranii” populistycznej strategii zarządzania przez państwo gospodarką rynkową, w tym nowego podejścia do firm z udziałem kapitału zagranicznego, na które nakładano dodatkowe ograniczenia i ciężary. Z kolei nowa polityka podatkowa centralnej administracji Moralesa w Boliwii wywołała m.in. bunt „konserwatywnego ruchu autonomii” w najbogatszej prowincji kraju Santa Cruz.

Analiza doświadczeń gromadzonych od połowy XX w. w Ameryce Łacińskiej może prowadzić do wniosku, że rządzący populiści, zarówno lewicowi, jak i prawicowi – niezależnie od tego, czy sprawują władzę w krajach mniej lub bardziej zamożnych, czy w ramach demokracji albo systemów autorytarnych – wykazują ponadprzeciętną skłonność do nadregulacji i protekcjonizmu handlowego, rozbudowy biurokracji, praktyk korupcyjnych, upolityczniania prawa antymonopolowego, przedsięwzięć renacjonalizacyjnych i naruszania praw własności, co w sumie prowadzi do ogra-

niczania wydatków na prywatne i publiczne inwestycje, a także na badania i rozwój (R&D), naukę oraz edukację, które stanowią nieodzowny warunek rozwoju, zwłaszcza w dłuższej perspektywie (Magistro i Menaldo, 2022).

## Szowinizm socjalny w Europie Zachodniej

Drugą wartą tu przybliżenia odmianą populizmu socjalnego jest podejście nazywane szowinizmem socjalnym (*welfare chauvinism*), które coraz mocniej ujawnia się od ponad 30 lat w krajach europejskich. Pojęcia tego po raz pierwszy w literaturze naukowej użyli w 1990 r. autorzy artykułu analizującego dwie skandynawskie, duńską i norweską, bliźniacze populistyczne Partie Postępu (Andersen i Bjorklund, 1990). Reprezentowane przez nie natywistyczne stanowisko w polityce społecznej, jak tam zdiagnozowano, polega na przyjęciu tezy, że świadczenia społeczne powinny przysługiwać wyłącznie „samym swoim” (*welfare services should be restricted to our own*). Czołowy współczesny badacz populizmu Cas Mudde zwracał uwagę na to zjawisko w artykule z 1999 r. (Mudde, 1999: 189), a w swej opublikowanej rok później monografii poświęconej ideologii skrajnie prawicowych partii populistycznych uznał *welfare chauvinism* za wręcz podstawową cechę ich społeczno-gospodarczej polityki (*the main distinctive feature of the socio-economic policy* – Mudde, 2000: 174–175). Rozwijał następnie tę tezę w kolejnych swoich publikacjach, podkreślając, że szowinizm socjalny stał się ważną częścią „rdzennej ideologii” (*core ideology*) PRRPs (Mudde, 2007; Mudde, 2017; Mudde i Rovira Kaltwasser, 2017).

Sam ten fenomen jest oczywiście dużo starszy. Np. francuski Front Narodowy Jean-Marie Le Pena już w latach 70. i 80. XX w. lansował na kolportowanych szeroko plakatach proste, demagogiczne hasło „Dwa miliony bezrobotnych to dwa miliony imigrantów za dużo!” (w domyśle: to oni właśnie zabierają Francuzom pracę). A w swym 50-punktowym programie polityki imigracyjnej z 1991 r. Le Pen postulował zredukowanie poziomu zasiłków na dzieci i dla bezrobotnych w odniesieniu do „nieeuropejskich cudzoziemców”, co było zresztą krytykowane przez ekspertów jako pomysł na wprowadzanie „reżimu apartheidu” w polityce społecznej. Niemniej jednak, już rok później podobne propozycje pojawiły się i zostały rozwinięte w 70-punktowym programie pokrewnego belgijskiego ugrupowania Blok Flamandzki (obecnie Interes Flamandzki – Vlaams Blok/Belang, VB). Działalności VB przyświeca slogan „najpierw swoi ludzie” (*Eigen volk eerst*), natomiast Front od tego czasu, pod hasłem „Francuzi najpierw” (*Français d'abord*), podkreśla potrzebę przestrzegania narodowych preferencji (*preference nationale*) w dostępie do zatrudnienia, mieszkań, opieki zdrowotnej i społecznej oraz innych form publicznego wsparcia (Davies, 1999).

Marine Le Pen, która po swym ojcu przejęła przywództwo nad tym ugrupowaniem (od 2018 r. nosi ono nazwę Zjednoczenie Narodowe – Rassemblement National, RN)<sup>9</sup>, pytana przez dziennikarza w 2023 r. co oznacza „priorytet narodowy” w dostępie do mieszkań socjalnych, odpowiadała, że to, iż w tej sferze „pierwszeństwo musi mieć Francuz” (Wywiad z M. Le Pen, 2023). Innym przykładem podobnego podejścia mogą być postulaty głoszone od lat 90. przez Partię Wolnościową w Austrii (FPÖ), w szczególności jej liderów (Jörg Haider, Heinz-Christian Strache), aby ze świadczeń socjalnych mogli korzystać przede wszystkim, jeśli nie wyłącznie, „nasi ludzie” (Ennser-Jedenastik, 2016).

Zwolennicy protekcjonistycznego, natywistycznego państwa dobrobytu wszędzie i zawsze kładli nacisk na ochronę „swoich” – nie tylko narodowych produktów i usług w handlu i obrocie gospodarczym, lecz także członków tej samej, maksymalnie homogenicznej wspólnoty etnicznej, rasowej, kulturowej, jako głównych bądź jedynych beneficjentów polityk publicznych, w tym zabezpieczeń socjalnych.

Populiści w krajach zachodnich, zwłaszcza w tych zamożniejszych, przyciągających znaczne liczby imigrantów, grają dzisiaj na rodzimych obawach i lękach, iż występujący tam szeroki zakres świadczeń społecznych będzie wykorzystywany (i nadużywany) przez napływających cudzoziemców, z uszczerbkiem dla rodowitych obywateli. Po to więc, by zachować dotychczasowy system zabezpieczenia społecznego, trzeba ograniczać dostęp do niego tylko dla „swojego ludu” (*own people*). Czemu jakoby bądź faktycznie przeciwne są elity, które lekceważą i nie chronią potrzeb i interesów klasy ludowej i są skłonne jej kosztem roztrwaniać zasoby publiczne (jak komunalne mieszkania, usługi zdrowotne i opiekuńcze), kierując je także do wątpliwych, niezasługujących na nie odbiorców. Argument, że imigranci zarobkowi i uchodźcy zabierają nam „nasz socjal”, jest jeszcze bardziej przekonujący, gdy sieć zabezpieczeń społecznych kurczy się w jakichś dziedzinach bezwzględnie lub choćby relatywnie, w stosunku do wcześniejszych okresów bądź względem niektórych grup. W czasach załamania koniunktury, wzrostu bezrobocia i cięć w wydatkach publicznych doktryna szowinizmu socjalnego zyskuje dodatkową legitymację.

W teorii i praktyce występują rozmaite, bardziej zniuansowane warianty tej koncepcji – mniej lub bardziej radykalne, niekiedy umiarkowane i łagodne retorycznie, w różnym stopniu i zakresie odnoszące się do poszczególnych działów polityki społecznej (np. zasiłki rodzinne i dla bezrobotnych, ochrona zdrowia, emerytury). W skrajnych wersjach pojawiają się postulaty deportacji za granicę ludzi stanowią-

---

<sup>9</sup> Z kolei na kongresie w listopadzie 2022 r. formalnym przewodniczącym partii został 28-letni wówczas eurodeputowany Jordan Bardella, w wyborach parlamentarnych na przełomie czerwca i lipca 2024 r. jej kandydat na premiera Francji.

cych „obciążenie” dla wydatków państwa. Krytykowane jest przyznawanie „obcym” praw wyborczych na poziomie lokalnym, co wydaje się już osobną kwestią szczegółową o charakterze politycznym, ale przecież wpływającą także na redystrybucję środków publicznych na najniższym szczeblu. Jeśli populistyczna lewica kładzie zwykle nacisk na ochronę i priorytetowe traktowanie, niejako uprzywilejowanie własnych obywateli (*welfare favouritism*), to prawica akcentuje istotną (pośrednią) lub pełną, absolutną (bezpośrednią) ekskluzję nieobywateli i wszelkich obcych ze świadczeń i usług socjalnych. Opowiada się w istocie za dyskryminacją, „karaniem” cudzoziemców, różnych potencjalnych „poszukiwaczy szczęścia” (*fortune seekers*) i „turystów socjalnych” (*welfare tourists*), aby ich zniechęcić do przyjazdów.

Brane są tu przy tym pod uwagę, nie zawsze w sposób jednoznaczny i klarowny, różne tożsamościowe kryteria wykluczeń: odmienna czy odrębna etniczność, brak obywatelstwa (chodzi najczęściej, choć nie zawsze, o obywateli państw trzecich spoza UE), nieznajomość języka urzędowego danego kraju, a nawet kryteria regionalne, jak w przypadku propozycji włoskiej Ligi (wcześniej Liga Północna – Lega Nord, LN) oraz działającego w Belgii Interesu Flamandzkiego. Zakładały one ograniczenie nadużyć w korzystaniu ze świadczeń socjalnych popełnianych przez mieszkańców, odpowiednio, Południa Włoch oraz Regionu Walonii, którzy mają jakoby wykazywać się większą niechęcią do pracy niż ich pobratymcy z Północy. To rodzaj gry na frustracjach wynikających z przekonania o niesprawiedliwych „transferach Północ-Południe” we Włoszech oraz rzekomej dotychczasowej swoistej nadsolidarności (*over-solidarity*) Flamandczyków wobec Walończyków. VB zaproponował dekadę temu utworzenie osobnych funduszy zabezpieczenia społecznego dla *Flemish welfare state* (a więc dla Flamandów we Flandrii) oraz dla niezależnej Walonii.

W szerszym kontekście pojęcie *welfare chauvinism* bywa zatem używane do opisu i przeciwstawiania sobie przez prawicowych populistów dwóch znacznie większych grup. Z jednej strony, to nie tylko (choć przede wszystkim) imigranci, ale też długotrwale bezrobotni, uprzywilejowani w sposób niezасłużony beneficjenci świadczeń i usług socjalnych, drenujący zasoby publiczne biurokraci, różnego rodzaju „pasażerowie na gapę” i społeczne „darmozjady” itp., jednym słowem – wszyscy osłabiający siły społeczeństwa (*the debilitating*). A z drugiej strony są sytuowani jego prawdziwi żywiciela (*the nourishing*), zwykli „zjadacze chleba”, uczciwie i ciężko pracujący przeciętni ludzie, utrzymujący ze swych podatków osoby nie zawsze zasługujące na wsparcie ze strony państwa, funkcjonujące często poza wspólnotą i jej kulturowymi normami. Ów uproszczony, dychotomiczny podział społeczny bywa też skrótowo przedstawiany przy użyciu angielskich słów jako opozycja między rzekomo zepsutymi i pasożytnymi *takers* oraz szlachetnymi i pracowitymi *makers* (Rathgeb, 2021).



Powyższe zagadnienie było i jest osobno i szeroko omawiane w ostatnich dekadach na przykładzie duńskim (np. Rydgren, 2004; Careja et al., 2016). Także w aspekcie praktycznych skutków podobnych przewartościowań, w czym niebagatelną rolę odegrały postulaty i presje wywierane na rządzących przez Duńską Partię Ludową (DF), następczynię i kontynuatorkę wspomnianej wcześniej Partii Postępu. Ich konsekwencją były zachodzące od pierwszej dekady XXI w. zmiany w polityce społecznej Danii w kierunku ograniczania uprawnień socjalnych przysługujących imigrantom. Wprowadzano dla nich np. nowego rodzaju świadczenia (np. tzw. *start help*) na poziomie niższym niż ten, do którego byli uprawnieni wcześniej w ramach powszechnego systemu pomocy społecznej. Różnicowanie zasiłków rodzinnych ze względu na osiągnięcie lub nie minimalnego dochodu w praktyce zaczęło dzielić świadczeniobiorców na rdzennych i nierdzennych (*non-natives*) mieszkańców Danii.

Chodzi np. o rozwiązanie, które uzależniło wypłatę świadczenia od tego, czy każdy z partnerów w związku przepracował minimum 450 godzin w okresie ostatnich dwóch lat, co realnie uderzyło w rodziny, w których kobiety dużo częściej pełnią tradycyjną rolę gospodyń domowych (jak to jest zwykle w wielodzietnych rodzinach muzułmańskich). Rodziny z licznymi dziećmi najwięcej też straciły na ustanowieniu górnych pułapów wartości zasiłków z tytułu pomocy społecznej. Zaczęła więc w istocie postępować swoista etniczna dualizacja różnych elementów zabezpieczenia społecznego, chociaż formalnie rzecz biorąc, trudno tu było mówić o dyskryminacji opartej na kryterium pochodzenia czy narodowości.

Zdaniem wielu badaczy podważany jest w ten sposób tradycyjny uniwersalizm duńskiego – i szerzej skandynawskiego – modelu polityki społecznej, w którego najnowszej, zmienionej wersji, jak piszą Jon Kvist i Bent Greve, niektórzy ludzie okazują się teraz „równiejsi” od innych (Kvist i Greve, 2011: 157). Podobną diagnozę w odniesieniu do Niderlandów stawiają autorzy holenderscy (Van der Waal et al., 2010; De Koster et al., 2013).

Szef antysystemowej niderlandzkiej Partii Wolności (Partij voor de Vrijheid, PVV), prawicowy liberał Geert Wilders, opowiada się ostatnio coraz częściej za rozbudową państwa socjalnego, tyle że obejmującego swymi świadczeniami wyłącznie rodowitych Holendrów, bo nawet nie wszystkich obywateli swego kraju. Islamskich, już nawet naturalizowanych imigrantów z Afryki czy Bliskiego Wschodu chciałby on bowiem pozbawiać obywatelstwa i deportować tam, skąd przybyli do Europy. Wilders zwykł bardzo otwarcie i dosadnie powtarzać: państwo dobrobytu ma być tarczą „dla Henka i Ingrid” (to tradycyjne imiona w holenderskiej klasie średniej), a nie bankomatem dla „leniwych imigrantów”, czyli „dla Alego i Fatimy” (to z kolei najpopularniejsze imiona wśród przybyszów z Maroka). W 2012 r. jego partia zorganizowała specjalną kampanię społeczną przeciwko przybywającym do Holandii

pracownikom z Polski, oskarżając ich o zabieranie pracy, nadużywanie świadczeń socjalnych i zachowania groźne dla bezpieczeństwa publicznego. Natomiast w toku ostatniej kampanii przed wyborami parlamentarnymi w listopadzie 2023 r., prowadzonej pod hasłem „Najpierw Holandia”, Wilders dużo mówił o deficycie mieszkań, przepełnionych szkołach oraz problemach finansowych i ograniczeniach w dostępie do ochrony zdrowia.

Zwolennikami swego rodzaju natywistycznej polityki społecznej (*nativist welfare policy*) są również włoska Liga Mattea Salvini oraz Austriacka Partia Wolności (FPÖ). Tradycyjnie są one niechętne imigrantom, czemu dawały nieraz wyraz, współrządzając swymi krajami w szerszych koalicjach. Wyłaniający się w zmieniającej się Europie nowy populistyczny paradygmat polityki społecznej (*an emerging populist welfare paradigm*) stał się ostatnio przedmiotem bliższej analizy na przykładzie stanowisk prezentowanych przez tę ostatnią partię oraz Duńską Partię Ludową (DF) (Chueri, 2022). Uwzględnia ona dwa okresy bliskiej współpracy obu ugrupowań z rządami sprawującymi władzę w Austrii i Danii w latach, odpowiednio, 2017–2019 oraz 2009–2011 (w pierwszym przypadku chodzi o formalną koalicję kierowaną przez chadeckiego kanclerza Sebastiana Kurza).

Dla obu tych ugrupowań bardzo typowe jest, zdaniem autorki artykułu, promowanie swego rodzaju dualistycznej polityki społecznej, która zorientowana jest na ochronę i świadczenia socjalne dla „zasługujących” (*deserving*) na takie beneficyja, a zarazem na ograniczanie różnych korzyści i działań redystrybucyjnych kierowanych dotychczas do „niezasługujących” (*undeserving*) na podobne traktowanie. Takie dwutorowe podejście podważa uniwersalizm państwa opiekuńczego w szczególności w odniesieniu do imigrantów, nazywanych nieraz „turystami socjalnymi”, ale nie tylko do tej grupy, bo także np. względem rodzimych uprzywilejowanych elit, zamożnej klasy politycznej czy wysoko uposażonej biurokracji. W retoryce analizowanych partii coraz częściej eksponowana jest opozycja między ciężko pracującymi „zwykłymi ludźmi”, sumiennymi podatnikami, a „gapowiczami” (*free-riders*), „leniami”, różnego rodzaju cwaniakami i naciągaczami (*welfare scroungers*) czy wręcz „pasożytami” (*welfare parasites*), których należałoby pozbawić zbyt hojnego dotąd wsparcia, zaostrzając stosowne kryteria, skuteczniej zapobiegając zdarzającym się wyłudzeniom świadczeń, częściej stosując zasadę warunkowości itp.

Istnieje jeszcze szersza panorama pod omawianym względem. Przedstawia ją analiza porównawcza poświęcona populistycznej agendzie w zakresie polityki społecznej, a biorąca pod uwagę treść wystąpień i partyjnych manifestów programowych PRPPs w sześciu wysoko rozwiniętych państwach zachodnich: Szwecji, Holandii, Belgii, Niemczech i Francji, a także w USA (Fenger, 2018).



W poszczególnych krajach występują naturalnie odmienne, specyficzne, lokalne uwarunkowania komplikujące całościowy obraz. Widoczne są w nich różne reżimy polityki społecznej i doświadczenia w reformowaniu *welfare state*, zachodzą inne relacje PRRPs z partiami głównego nurtu, odmienna jest także polityka tych ostatnich, co wpływa na stanowisko populistów. Np. mało popularne społecznie oszczędnościowe strategię spod znaku *austerity* i *retrenchment* rządzących partii lewicowych w niektórych państwach skłaniają populistów do twardszej obrony tradycyjnego państwa dobrobytu, by w ten sposób spróbować przejąć rozczarowany i osierocony tradycyjny elektorat socjaldemokratów. Różne jest też rozkładanie akcentów, jeśli chodzi o rolę państwa w polityce społecznej (silniejszy lub słabszy etatyzm, a także poziom centralizacji decyzji), grupy preferowane do priorytetowego zaopiekowania (przy czym najczęściej pojawiali się tu ludzie starsi) czy diagnozę głównych mankamentów systemu oraz ich źródeł. Niemniej jednak, można mówić o wielu wspólnych cechach i tendencjach programowych, łączących wszystkie wybrane do powyższej próby przypadki i partie.

Przy czym za najważniejszą cechę wspólną stanowisk badanych aktorów autor uznaje elementy szowinizmu socjalnego, obecne tam powszechnie, choć w różnym stopniu, bo albo w dogmatycznej, radykalnej (jak w partiach PVV i VB), albo w bardziej pragmatycznej, umiarkowanej wersji (np. Szwedzcy Demokraci). Wszędzie jednak to sam rdzeń albo serce ideologii PRRPs, co jest konkluzją zbieżną z tezą podkreślaną przez przywoływanego wcześniej Casa Mudde. Motywem powtarzającym się w tekstach programowych analizowanych aktorów jest również zjawisko określone przez Fengera „nostalgia socjalną” (*welfare nostalgia*). To formuła pojemniejsza niż *welfare chauvinism*, bo oznacza chęć pozbawienia świadczeń społecznych szerszej grupy outsiderów niż tylko imigrantów; mogą to być kobiety, pracownicy tymczasowi, osoby samozatrudnione albo inne jeszcze kategorie pracujące w nietypowych, nietradycyjnych formach.

Podsumowując, główny wniosek i postulat, jaki wyprowadzają PRRPs w Europie Zachodniej z nowej sytuacji w obszarze polityki społecznej, sprowadza się do tezy, iż powinna ona mieć – podobnie jak społeczna solidarność – bardziej selektywny, warunkowy, a nawet wykluczający charakter (*selective, conditional, exclusive solidarity*). Inaczej mówiąc, trzeba odejść od egalitaryzmu i powszechności świadczeń na rzecz ich większej selektywności i warunkowości (*welfare conditionality*). Oczekiwany i pilnie potrzebny jest w tej dziedzinie nowy kontrakt między obywatelami i państwem. Można dodać, że o ile w socjaldemokratycznych i chadeckich strategiach warunkowania świadczeń i ich udzielaniu, np. w ramach aktywnej polityki rynku pracy (ALMP), akcent pada na emancypacyjne motywy i charakter podobnych strategii (włączanie do społeczeństwa np. poprzez umożliwianie podjęcia pracy), to w podejściu PRRPs

wyraźniej widać jego dyscyplinujący rys i autorytarną naturę. Kładzie się tu nacisk na obywatelskie obowiązki świadczeniobiorców, na zobowiązanie i zamiysł ukarania popełnianych przez nich, także potencjalnie, nadużyć.

## Klientelizm socjalny w Europie Środkowej i Wschodniej

Podobne do zachodnioeuropejskich motywy i akcenty programowe w polityce społecznej można zdiagnozować w rządzonych od 2010 r. przez Viktora Orbana Węgrzech. Widać tu selektywność i dualizm w generalnym podejściu, ale i realizowanej praktyce, tzn. znacznie mniej świadczeń jest adresowanych dla „niezasługujących”, np. uchodźców czy Romów, dużo zaś więcej troski okazywanej jest w sumie wcale nie o najuboższym, ale nowej klasie średniej, „narodowej burżuazji”, czy swoim oligarchom z – jak określał to w przywoływanej wcześniej książce socjolog Balint Magyar – „adopcyjnej rodziny politycznej”. „Populizmowi klasy średniej skutecznie towarzyszy ekskluzja klas niższych i bezrobotnych ze społeczeństwa” – pisze inny węgierski analityk (Bozoki, 2012: 16). Obniżono wartość zasiłków dla bezdomnych i bezrobotnych oraz skrócono okres ich wypłacania, a wśród warunków nakładanych na świadczeniobiorców pojawiły się takie jak utrzymanie porządku w domu i jego obejściu, sprawowanie odpowiedniego nadzoru nad dziećmi czy niezakłócanie spokoju publicznego. W postkomunistycznym regionie Europy, jak twierdzi Stanisława Golinowska, to „Węgry zapoczątkowały konserwatywno-populistyczne podejście do kształtowania modelu państwa opiekuńczego, ukierunkowanego na motywowanie i wspieranie grup ludności, które stanowią trzon »zdrowej« populacji, oraz dyscyplinowanie grup, które od tego odstają. Pięć lat później podobną drogą zaczęła zmierzać Polska” (Golinowska, 2018: 87).

Orban przeciwstawił własną alternatywną koncepcję „społeczeństwa opartego na pracy” (*munka alapu tarsadalom*), jego zdaniem schyłkowemu, zachodnioeuropejskiemu państwu dobrobytu. W jego modelu na świadczenia społeczne mają zasługiwać tylko osoby pracujące (Vidra, 2018). „Ludzie powinni uzyskiwać dostęp do świadczeń wyłącznie dzięki swoim osiągnięciom” – mówi węgierski premier w rozmowie z byłym kanclerzem Austrii Wolfgangiem Schuesslesem (*The Dominant Role...*, 2024: 16). Przykładowym rozwiązaniem w tym zakresie mogą być hojne ulgi podatkowe dla legalnie pracujących rodziców z siedmiorgiem dzieci. Polityka prorodzinna jest ponadto otwarcie zorientowana na podwyższenie dzietności wśród faworyzowanej zamożniejszej i pracującej klasy średniej, a nie w rodzinach najuboższych, dotkniętych bezrobociem (w sporej części romskich). Jest charakterystyczne, że przez całą dekadę nie podniesiono na Węgrzech kwoty powszechnego zasiłku na dzieci,

a jednocześnie wprowadzono liniowy PIT, obniżając maksymalny próg podatkowy z 28% do 16% (Szikra, 2018; Benedek, 2019). W wielu innych działach polityki społecznej, realizowanej podobnie jak w Polsce pod konserwatywnym hasłem obrony tradycyjnych wartości, obserwowany jest w tym kraju systemowy regres. Np. wprowadzony Narodowy Plan Robót Publicznych przewiduje mniejszą ochronę pracy osób zatrudnianych w jego ramach niż tych w formule powszechnej. O paternalistyczno-autorytarnych tendencjach w sferze społecznej może świadczyć zdemontowanie mechanizmów dialogu społecznego oraz zaostrzenie kontroli nad uniwersytetami i innymi szkołami. W ten sposób orbanowskie Węgry oddalają się od promowanego przez UE tzw. Europejskiego Modelu Społecznego (Scharle i Szikra, 2015).

W Polsce ilustracją populizmu socjalnego były rządy prawicowo-lewicowego PiS w latach 2015–2023, którego bodaj najbardziej znaną marką w polityce społecznej stało się cofnięcie wprowadzonej przez poprzedników podwyżki wieku emerytalnego do 67 lat (z 60 dla kobiet i 65 lat dla mężczyzn) oraz hojne wspieranie w ramach programu Rodzina 500+ pieniężnymi zasiłkami zwłaszcza rodzin wielodzietnych. O ile ten program i inne decyzje (systematyczne podnoszenie płacy minimalnej, uregulowanie stawki godzinowej za pracę itp.) przyniosły, zwłaszcza w pierwszych latach rządów „dobrej zmiany”, pewne zmniejszenie ubóstwa i ograniczenie nierówności społecznych<sup>10</sup>, to podobnego efektu egalitaryzującego nie spowodowały nowe świadczenia prorodzinne na Węgrzech. Ale korzystne dla mniej zamożnych grup redystrybucyjne skutki polityki socjalnej prowadzonej w powyżej wspomnianym okresie, jeśli przyjąć bardziej długofalową perspektywę, także w Polsce wydają się wątpliwe i są często przez ekspertów kontestowane i podważane.

Polski raport z serii *Poverty Watch* z października 2022 r. informował, że zasięg tzw. pogłębionej deprivacji (wskaźnik uwzględniający zaspokajanie 13 podstawowych potrzeb bytowych) po kilku latach spadków od 2014 r. ponownie od 2020 r. zaczął się poszerzać, do 922 tys. żyjących w tym stanie osób (blisko 100 tys. więcej niż dwa lata wcześniej) (Szarfenberg, 2022). Ryszard Szarfenberg, szef Polskiego Komitetu Europejskiej Sieci Przeciwdziałania Ubóstwu, który przygotował ten raport, pisał w nim: „Za niskie, niewaloryzowane i w dodatku nieskoordynowane świadczenia są mało skuteczne i nieefektywne. Nie zmieni tego wprowadzanie kolejnych, jednorazowych świadczeń”. A w wywiadzie medialnym dodawał, że w 2021 r. 4,2% Polaków (a więc niewiele mniej niż w 2017 r. – 4,3%), czyli ok. 1,6 mln osób,

<sup>10</sup> Według danych GUS w pierwszym roku funkcjonowania programu Rodzina 500+ ubóstwo skrajne wśród dzieci spadło o jedną trzecią, a relatywne o jedną piątą. Największa poprawa sytuacji bytowej nastąpiła w przypadku rodzin wielodzietnych (z trójką i większą liczbą dzieci). Wskaźnik skrajnego ubóstwa spadł w nich z 17% w 2014 r. do 6,4% w 2017 r., jednak już w 2018 r. zaczął on ponownie rosnąć, zwłaszcza na obszarach wiejskich.

w tym 246 tys. seniorów oraz 333 tys. dzieci, żyło (dane GUS) w ubóstwie skrajnym. Podkreślił, że to „bardzo niewygodna informacja dla rządu, który twierdzi, że 500+ zlikwidowało ubóstwo dzieci” (Wywiad z R. Szarfenbergiem, 2022–2023). Inny akademicki badacz nierówności społecznych z Uniwersytetu Warszawskiego Michał Brzeziński przewiduje, że podniesienie tego świadczenia do 800 zł tylko pogłębi rozwarstwienie występujące w Polsce. Jak wyjaśnia, w wyniku tej waloryzacji tylko 10,4 mld zł zasili budżety rodzin ubogich, natomiast 14 mld popłynie do zamożnych, co wynika z faktu, że „w biedniejszej dochodowo części społeczeństwa wychowuje się 2,8 mln dzieci, a w zamożnej 3,9 mln” (cyt. za: Solska, 2023). Już rozszerzenie owego programu na każde dziecko w 2019 r. zwiększyło krajowe dysproporcje dochodowe, bo sprawiło, iż prawie 29% kosztów jego upowszechnienia trafiło do 20% rodzin o najwyższych dochodach, a jedynie 6% do 20% rodzin najbiedniejszych. Wskaźnik nierówności Giniego w całej Polsce wzrósł z 0,299 w 2018 r. do 0,313 w 2020 r.

Natomiast w obu wymienionych krajach, zarówno w Polsce, jak i na Węgrzech, polityka społeczna została w wyraźny sposób wprzęgnięta w budowę systemu klientelistycznego, w którym populistyczna władza wynagradza i rewanżuje się różnymi, precyzyjnie dobranymi i adresowanymi benefitami w zamian za spokój społeczny i udzielane jej polityczne poparcie. Klientelizm jest ogólnie rozumiany jako kupowanie przez wpływowych patronów poparcia i w szczególności głosów w wyborach, poprzez intensywny „handel” będącymi w jej dyspozycji korzyściami materialnymi i innymi profitami (biurokratycznymi, prestiżowymi itp.), co bywa też utożsamiane z szerzej rozumianą korupcją polityczną. Obywatel jest zamieniany w klienta władzy, która oferując różne frukta podnoszące jego poziom życia, zyskuje jednocześnie od niego przyzwolenie na rozmaite, dość często mało szlachetne działania i zmiany systemowe. Polityka społeczna i działania redystrybucyjne stanowią dla rządzących populistów ważny, wręcz kluczowy element owego systemu. „Działania polityki społecznej, jakie są obecnie prowadzone w Polsce – pisała w 2018 r. Golinowska – nie sprzyjają solidarności. W podziale dobrobytu pojawiają się raczej kryteria ideologiczne i lojalnościowe wobec władzy” (Golinowska, 2018: 137). I w ten sposób diagnozowała dalej dynamikę i kierunek ewolucji systemowej: „Liberalno-konserwatywny model państwa opiekuńczego, jaki kształtował się przez lata transformacji, skręca obecnie w kierunku modelu konserwatywno-klientelistycznego”, co jak dodaje „może być zagrożeniem rozwojowym ambitnego kraju europejskiego” (Golinowska, 2018: 148–149).

Trochę na podobnej zasadzie jak w przywoływanych wcześniej postulatach włoskiej Ligii i flamandzkiego VB, obserwowaliśmy w Polsce faworyzowanie przez populistyczny PiS określonych regionów, a tym samym dyskryminowanie innych, choćby obszarów wielkomijskich. Widoczna była większa hojność w redystrybucji i polityce

społecznej, swoista „nadsolidarność”, wobec wschodniej i południowej „Polski B” i generalnie obszarów nazywanych prowincją, gdzie mieszkają głównie niekoniecznie najmniej zamożni, ale z pewnością bardziej konserwatywni, religijni, relatywnie gorzej wykształceni, starsi i tradycjonalistyczni Polacy, głosujący w większości na tę właśnie partię i przede wszystkim, gdzie w strukturach samorządowych rządzą jej przedstawiciele<sup>11</sup>. To dobry argument wspierający tezę, że pisowski wariant uprawiania polskiej polityki w latach 2015–2023 można by określić mianem populizmu tradycjonalistycznego. Chodzi tu o to, że to przede wszystkim do tradycjonalistów kierowane są transfery socjalne, mówiąc umownie i symbolicznie „chleb”, niezależnie od adresowanych do tej samej części społeczeństwa „igrzysk” (czyli polityki tożsamości), a więc narodowo-patriotyczna, suwerenistyczna retoryka, eurosceptyczne, antyunijne i antymodernizacyjne przekazy, zawierające antyliberalne hasła i treści, wymierzone np. w prawa kobiet i mniejszości etnicznych czy seksualnych itp.

Wracając do klientelizmu socjalnego i przyglądając się bliżej praktyce populistycznych rządów w krajach Europy Środkowej i Wschodniej w ostatniej dekadzie, można tam zobaczyć liczne przejawy rozwiązań w polityce społecznej, wynikające z czysto sondażowo-wyborczych kalkulacji. Zwraca przy tym uwagę przedwyborczy *timing* wielu często punktowych, starannie zaplanowanych i zaadresowanych transferów, czyli programowanie i wprowadzanie konkretnych świadczeń, projektów socjalnych i regulacji w okresach kampanijnych, niekiedy tuż przed samą datą głosowania.

W Polsce dobrym przykładem może być tu wypłata w 2019 r. dosłownie na kilka dni przed wyznaczonymi na 26 maja wyborami do Parlamentu Europejskiego wszystkim prawie 10 milionom emerytów tzw. 13. emerytury. Ówczesna wicepremier Beata Szydło mówiła publicznie w tym kontekście o „pięknym prezencie Jarosława Kaczyńskiego dla Polaków”, zaś minister rodziny i polityki społecznej Elżbieta Rafalska wyjaśniała w uzupełnieniu, że majowy termin wypłaty wybrano dlatego, że „w tym miesiącu wypada najpiękniejsze święto matki”, które tradycyjnie obchodzone jest, jak wiadomo, 26 maja (cyt. za: Wroński, 2019). Innym przykładem jest rozszerzenie od 1 lipca 2019 r. programu Rodzina 500+, poprzez wprowadzenie comiesięcznego dodatku w tej wysokości na każde dziecko (więc także pierwsze) w rodzinie, niezależnie od wysokości dochodów przez nią osiągniętych. Przy czym, co znamienne, przelew pieniędzy na konta rodziców nastąpił w październiku, tuż przed samym ter-

---

<sup>11</sup> Wyraźnie pokazały to jeszcze raz ostatnie wybory samorządowe w kwietniu 2024 r., w których na kandydatów PiS do sejmików głosowało aż 43% mieszkańców wsi, a tylko 20% mieszkających w metropoliach (miastach liczących powyżej 500 tys.), podczas gdy aż połowa tych ostatnich swój oddała głos na Koalicję Obywatelską. PiS wybierało też najwięcej ludzi w starszym wieku (prawie 40% w przedziale wiekowym 50–59 lat), podczas gdy we wszystkich grupach pokoleniowych wyborców wynik tej partii wyniósł 34,3%.

minem wyborów parlamentarnych, co oznaczało wypłatę z trzymiesięcznym wyrównaniem łącznej kwoty 1500 zł na każdego niepełnoletniego członka rodziny. Z kolei przed ostatnimi wyborami 15 października 2023 r. przygotowano inne benefity. M.in. w sierpniu prezes PiS ogłosił na pikniku wyborczym decyzję o wypłacie i wysokości tzw. 14. emerytury (podając zresztą omyłkowo kwotę brutto jako netto, co wymagało potem pospiesznego skorygowania w górę planu wydatków budżetowych państwa), we wrześniu zaordynowano rozdanie darmowych laptopów uczniom klas czwartych i nauczycielom, zaś tym ostatnim przyznano specjalne nagrody pieniężne w wysokości 900 zł z okazji Dnia Nauczyciela, który przypada dorocznie 14 października, a więc w ub. r. dokładnie w przeddzień terminu wyborów. Niewiele wcześniej Narodowy Bank Polski obniżył stopy procentowe. Z kolei koncern państwowy Orlen aż 15 razy obniżał w miesiącu przedwyborczym ceny benzyny i oleju napędowego, do poziomu 5,99 zł za litr<sup>12</sup>, a gdy na stacjach zaczęło z tego powodu brakować paliw, pojawiły się tam informacje o awarii dystrybutorów. Podobne obniżki benzyny przed wyborami zastosował półtora roku wcześniej Orban.

Budżet państwa jest traktowany jak partyjny budżet wyborczy również na Węgrzech. W ciągu zaledwie dwóch miesięcy przed kwietniowymi wyborami parlamentarnymi w 2022 r. w tym kraju rząd wydał w różnych formach, jak szacowano, pieniądze równe od 3 do 3,5% rocznego PKB. Poszły one m.in. na wypłatę 13. emerytury, zakup 120 tys. tabletów dla szkół, zwolnienie z PIT ludzi poniżej 25. roku życia, zwrot całego rocznego podatku podatnikom mającym dzieci, podwyżki płac, jednorazowe świadczenie mundurowe w wysokości sześciomiesięcznej pensji dla żołnierzy, policjantów i innych służb itp. W efekcie poważnie wzrósł deficyt budżetowy, a inflacja do końca tego roku sięgnęła prawie 25%, poziomu najwyższego w całej UE<sup>13</sup>. Podobne praktyki „dosypywania” pieniędzy, żeby nie powiedzieć rozdawania „kiełbasy” (niem. *Wahlwurst*), przed wyborami stosowane są przez populistyczne władze w innych krajach regionu, np. w Serbii oraz Czarnogórze<sup>14</sup>. Dodać warto, że w wielu krajach regionu rządzonych obecnie przez populistów polityka społeczna stanowi poręczną osłonę dla antydemokratycznych zmian ustrojowych. Jest ona częścią taktyki politycznej, której stosowanie znacząco ułatwia gwałcenie rządów prawa, ograniczanie niezawisłości sądownictwa oraz osłabianie kontroli władzy ze strony opozycji, niezależnych mediów, samorządów czy NGOs.

<sup>12</sup> Ekspertcy zwrócili uwagę, że 26 września, gdy obowiązywała już ta najniższa w Europie cena, baryłka ropy na rynkach światowych kosztowała 405 zł, podczas gdy np. 5 maja tegoż roku, kiedy płacono tam za nią tylko 282 zł, cena litra najpopularniejszej benzyny (95 oktanów) na stacjach Orlenu wynosiła 6,69 zł.

<sup>13</sup> To wprawdzie zdecydowanie mniej niż skok stopy inflacji z 35,8% do kilkuset tysięcy procent w latach 1998–2019, w okresie rządów Chaveza i Maduro w Wenezueli, ale jednak więcej niż jej wzrost z 3,9% do 16,7% w latach 1946–1955 w Argentynie pod rządami Perona (dane IMF i Banku Światowego).

<sup>14</sup> Więcej na ten temat zob. Markovic (2022).



## Podsumowanie

Patrząc w globalnej perspektywie porównawczej, można by powiedzieć, że o ile w krajach Ameryki Łacińskiej, a także w innych mniej rozwiniętych i zamożnych regionach świata, zarówno lewicowy, jak i prawicowy populizm socjalny napędza głównie bieda, złe warunki życia i duże nierówności dochodowo-majątkowe w tamtejszych społeczeństwach, sprzeciw wobec oszczędnościowych programów ordynowanych przez własne rządy i instytucje międzynarodowe (jak MFW), o tyle w rozwiniętych państwach zachodnich zasadniczym jego czynnikiem i motywem wydają się obecnie społeczne obawy przed rosnącą imigracją. A w szczególności popularny pogląd, że nowi przybysze będą znacząco uszczuplać fundusze socjalne, przyczyniając się w ten sposób do erozji państwa dobrobytu oraz związanych z nim korzyści dla rodowitych obywateli.

Jeśli więc, nieco upraszczając, na peryferiach systemu światowego populizm motywuje przede wszystkim egalitaryzm, potrzeba inkluzji wykluczonych, to w jego centrum dużo silniejszy w tym kontekście jest impuls i oferta „selektywnej solidarności”, chęć wyłączenia z kręgu beneficjentów całego systemu świadczeń i podziału dobrobytu kategorii społecznych z różnych powodów na to niezasługujących, najczęściej ze względu na swój niepełny status obywatelski. Są oni postrzegani w tej sferze jako dodatkowi i niepotrzebni konkurenci. Inaczej mówiąc, o ile w Ameryce Łacińskiej czy w półperyferyjnej Europie Środkowej i Wschodniej główny akcent w deklaracjach pada na społeczną inkluzję poszkodowanych czy pokrzywdzonych grup (Edwards, 2019), o tyle w Europie Zachodniej, stosunkowo najbardziej egalitarnej części świata i mającej od dawna dobrze rozwinięte systemy zabezpieczenia społecznego, na odwrót – silny nacisk kładzie się na ekskluzję nowych, napływających głównie z zewnątrz, aspirantów do równego korzystania ze wszystkich dobrodziejstw europejskich *welfare states*.

Niezależnie od wskazanych różnic, można też poszukiwać i dostrzec we wszystkich trzech odmianach populizmu socjalnego wiele cech wspólnych – zarówno w sferze ogólnej filozofii i logiki politycznej, podstawowych celów, jak i preferowanych narzędzi i specyfiki operacyjnej. Łączy je przede wszystkim antyelityzm, deklaratywne pragnienie i retoryka obrony praw i poprawy sytuacji życiowej i społecznego położenia tak czy inaczej rozumianego ludu, na różny sposób wykorzystywanego i krzywdzonego (rzekomo lub faktycznie) przez uprzywilejowane, zamożne i zepsute elity. Współcześni populiści wszędzie mocno akcentują wymagające rozwiązania kwestie socjalne, opowiadają się za eliminowaniem nierówności i ubóstwa, obiecują wprowadzenie większej sprawiedliwości, pozytywnych zmian i reform społecznych, z reguły też domagają się zwiększenia wydatków publicznych. Ich demagogiczne

hasła i postulaty społeczno-ekonomiczne, szczególnie eksponowane w kampaniach przedwyborczych, są obliczone na krótkoterminowy efekt polityczny. Specjalnością niemal wszystkich rządzących populistów okazują się w praktyce najczęściej doraźne i krótkowzroczne posunięcia w polityce społecznej (na czele z rutynowymi już transferami pieniędzy z budżetu, zamiast inwestowania w usługi publiczne i generalnie w przyszłość), bieżąca konsumpcja na kredyt oraz autorytarny paternalizm.

Na sam koniec warto zwrócić uwagę na pułapkę finansową, w jaką wpada zdecydowana większość rządzących populistów. Wykazują oni bowiem generalnie tendencję do wydawania z budżetu państwa za dużo i za szybko, co nieuchronnie zakłóca równowagę makroekonomiczną i długofalowo osłabia wzrost gospodarczy (Funke et al., 2020)<sup>15</sup>. W swych teoretycznych rozważaniach na temat populizmu znani ekonomiści stwierdzają, że bardzo charakterystyczną cechą tego zjawiska, czy wręcz definiującą je jako fenomen polityczny, jest wdrażanie polityk publicznych przynoszących korzyści i cieszących się poparciem znaczącej części społeczeństwa na początku populistycznych rządów, ale długoterminowo i w ostatecznym rachunku okazują się one nieodpowiedzialne, nieracjonalne i krótkowzroczne, bo uderzają w podstawy rozwoju gospodarczego i interesy materialne większości.

Populizm, jak konkludują, „odnosi się do polityków prowadzących polityki, które są dotkliwe dla bogatej elity, ale nie są też w najlepszym interesie ubogiej większości” (Acemoglu et al., 2013: 802)<sup>16</sup>. Chodzi w szczególności o zwiększanie ponad miarę wydatków publicznych, deficytu budżetowego i zadłużenia państwa (Ferre i Manzano, 2022)<sup>17</sup>, ale brak profesjonalizmu, niedostatek wiedzy eksperckiej, uproszczone, naiwne czy wręcz infantylne rozwiązania są charakterystyczne także dla wielu innych dziedzin populistycznego rządzenia.

<sup>15</sup> Opracowanie to, opierające się pod względem metodologicznym na tzw. *synthetic control approach*, dowodzi, że w krajach rządzonych przez 15 lat przez populistów PKB *per capita* jest przeciętnie o 10% niższy niż w państwach, które nie doświadczyły takiej władzy, a które wcześniej znajdowały się na porównywalnym poziomie rozwoju.

<sup>16</sup> Daron Acemoglu jest współautorem (obok Jamesa Robinsona) głośnej książki *Dlaczego narody przegrywają* (2024).

<sup>17</sup> W Polsce ilustracją tej tendencji w okresie ostatnich ośmioletnich rządów Zjednoczonej Prawicy mogłoby być prawie podwojenie deficytu budżetowego z 2,6% w 2015 r. do 5,1% w 2023 r., czyli przekroczenie wyznaczonego przez UE progu 3%, co skłoniło Komisję Europejską do wszczęcia w czerwcu br. procedury nadmiernego deficytu wobec Polski, obok pięciu innych państw członkowskich, w tym Węgier. Przy czym miało w tym czasie miejsce bezprecedensowe (acz znane z praktyki latynoamerykańskich rządów populistycznych) wyprowadzanie szerokim strumieniem do specjalnych funduszy przy pomocy tzw. banków rozwojowych (w Polsce – Banku Gospodarstwa Krajowego oraz Polskiego Funduszu Rozwoju) wydatków publicznych poza regularny budżet kontrolowany przez parlament; szacunki ekonomistów mówią tu o ok. 400 mld zł ukrytego w ten sposób deficytu (zob. np. Wywiad z B. Grabowskim, 2024). Z kolei polski dług publiczny wzrósł w tym samym okresie znacznie ponad 50%, do poziomu ok. 1,7 mld zł na początku 2024 r. Według ostatnich prognoz MFW przekroczy on konstytucyjny limit 60% PKB w 2027 r. Na dodatek koszty obsługi tego długu zwiększyły się w ciągu ostatnich dwóch lat w relacji do PKB z 1,1% do 2,1%, a w 2024 r. – jak przewiduje uznany ekonomista i badacz polityki gospodarczej – „zapewne przekroczą 5 proc. PKB” (Wywiad z J. Hausnerem, 2024).



## Oświadczenie o wkładzie poszczególnych autorów

Autor potwierdza, że jest jedynym twórcą tego artykułu i zatwierdził go do publikacji.

## Oświadczenie o konflikcie interesów

Autor deklaruje, że badanie zostało przeprowadzone przy braku jakichkolwiek powiązań komercyjnych lub finansowych, które można by zinterpretować jako potencjalny konflikt interesów.

## Oświadczenie o etyce badawczej

Autor poświadcza, że opublikowane w tekście badania zostały przeprowadzone zgodnie z etyką badawczą afiliowanej uczelni.

## Bibliografia

- Acemoglu, D. et al. (2013). A Political Theory of Populism, *The Quarterly Journal of Economics*, 128(2).
- Andersen, J.G., Bjorklund, T. (1990). Structural Changes and New Cleavages: The Progress Parties in Denmark and Norway, *Acta Sociologica*, 33(3).
- Anioł, W. (2023). Co po populizmie? W stronę opiekuńczego państwa prawa. W: *Praca, bezrobocie, zatrudnienie. Wartości i działania w rozwoju polityki rynku pracy. Księga jubileuszowa profesora Małgorzaty Szyłko-Skoczny*, M. Duszczyk, J. Męcina (red.). Warszawa: Wydawnictwa Uniwersytetu Warszawskiego.
- Bartha, A. et al. (2020). When Populist Leaders Govern: Conceptualising Populism in Policy Making, *Politics and Governance*, 8(3).
- Benedek, I. (2019). *Economic Policy, Populism and Family Policies in Hungary*, Country Report Prepared for the DEMOS Project, Budapest: Hungarian Academy of Sciences Centre of Excellence.
- Betz, H.G. (1994). *Radical Right-Wing Populism in Western Europe*. London: Macmillan.
- Bozoki, A. (2012). *The Illusion of Inclusion: Configurations of Populism in Hungary*. Florence: EUI Working Papers.
- Bustinduy, P. (2022). A Populist Foreign Policy? The Impact of Trump Presidency on the Transatlantic Relation, *International Studies*, 59(1).
- Caramani, D. (2017). Will vs. Reason: The Populist and Technocratic Forms of Political Representation and Their Critique to Party Government, *American Political Science Review*, 111(1).

- Careja, R. et al. (2016). Direct and Indirect Welfare Chauvinism as Party Strategies: An Analysis of the Danish People's Party, *Scandinavian Political Studies*, 39(4).
- Chueri, J. (2021). Social Policy Outcomes of Government Participation by Radical Right Parties, *Party Politics*, 27: 1092–1104.
- Chueri, J. (2022). An Emerging Populist Welfare Paradigm? How Populist Radical Right-Wing Parties Are Reshaping the Welfare State, *Scandinavian Political Studies*, 45(3).
- Davies, P. (1999). *The National Front in France: Ideology, Discourse and Power*. London: Routledge.
- De Koster, W. et al. (2013). The New Right and the Welfare State: The Electoral Relevance of Welfare Chauvinism and Welfare Populism in the Netherlands, *International Political Science Review*, 34(1).
- De la Torre, C. (2016). What Went Wrong? Leftwing Populist Democratic Promises and Autocratic Practices, *Comparative Politics Newsletter*, 26(2).
- De la Torre, C. (ed.) (2019). *Routledge Handbook of Global Populism*. New York: Routledge.
- Edwards, S. (2019). On Latin American Populism, and Its Echoes around the World, *Journal of Economic Perspectives*, 33(4).
- Ennsner-Jedenastik, L. (2016). A Welfare State for Whom? A Group-based Account of the Austrian Freedom Party's Social Policy Profile, *Swiss Political Science Review*, 22(3).
- Esping-Andersen, G. (1990). *The Three Worlds of Welfare Capitalism*. Oxford: Polity Press and Blackwell. (pol. tłum.: Esping-Andersen, G. (2010). *Trzy światy kapitalistycznego państwa dobrobytu*, Warszawa: Difin).
- Fenger, M. (2018). *The Social Policy Agendas of Populist Radical Right Parties in Comparative Perspective*, *Journal of International and Comparative Social Policy*, 34(3).
- Ferre, M., Manzano, C. (2022). The Macroeconomic Impact of Radical Right Populist Parties in Government, *Journal of Macroeconomics*, 74.
- Funke, M. et al. (2020). *Populist Leaders and the Economy*, Centre for Economic Policy Research, [https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract\\_id=3723597](https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=3723597) (dostęp: 20.02.2024).
- Gates, L.C. (2010). *Electing Chavez: The Business of Anti-neoliberal Politics in Venezuela*. Pittsburgh: Pittsburgh University Press.
- Golinowska, S. (2018). *Modele polityki społecznej w Polsce i Europie na początku XXI wieku*. Warszawa: Fundacja im. Stefana Batorego.
- Grzebyk, P. (red.) (2023). *Prawo w epoce populizmu*. Warszawa: WN Scholar.
- Guy Peters, B., Pierre, J. (2016). *Comparative Governance: Rediscovering the Functional Dimension of Governing*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Hawkins, K. (2010). *Venezuela's Chavismo and Populism in Comparative Perspective*. New York: Cambridge University Press.
- Hetland, G. (2016). Chavismo in Crises, *NACLA*.
- Horowitz, J. (2012). Populism and Its Legacies in Argentina. W: *Populism in Latin America*, M.L. Conniff (ed.). Tuscaloosa: The University of Alabama Press.
- Huber, R.A. et al. (2021). Is Populism a Challenge to European Energy and Climate Policy? Empirical Evidence across Varieties of Populism, *Journal of European Public Policy*, 28(7).

- James, D. (1988). *Resistance and Integration. Peronism and the Argentine Working Class, 1946–1976*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Katsikas, D., Bazoti, P. (2019). *Economic Policy, Social Policy and Populism in Greece*, Country Report Prepared for the DEMOS Project, ELIAMEP, Athens.
- Kitschelt, H., McGenn, A.J. (1995). *The Radical Right in Western Europe*. Ann Arbor: University of Michigan Press.
- Korkut, U. et al. (eds.) (2015). *Discursive Governance in Politics, Policy, and the Public Sphere*. New York: Palgrave Macmillan.
- Korpi, W. (1983). *The Democratic Class Struggle*. London: Routledge.
- Krause, W., Giebler, H. (2020). Shifting Welfare Policy Positions: The Impact of Radical Right Populist Party Success beyond Migration Politics, *Representation*, 56(3).
- Kukovic, S., Just, P. (eds.) (2022). *The Rise of Populism in Central and Eastern Europe*. Cheltenham: Edward Elgar.
- Kvist, J., Greve, B. (2011). Has the Nordic Welfare Model Been Transformed?, *Social Policy & Administration*, 2.
- Lutz, P. (2018). Variation in Policy Success: Radical Right Populism and Migration Policy, *West European Politics*, 42(3).
- Magistro, B., Menaldo, V. (2022). *How Populism Harms Prosperity: Unified Populist Rule Reduces Investment, Innovation and Productivity*, Working Paper, August, <https://beatricemagistro.files.wordpress.com/2022/08/howpopulismharm Prosperity.pdf> (dostęp: 15.02.2024).
- Magyar, B. (2018). *Węgry. Anatomia państwa mafijnego. Czy taka przyszłość czeka Polskę?* Warszawa: Magam.
- Markovic, M. (2022). Social Policy or Vote-Buying: Recent Cases of Serbia and Montenegro, *Problemy Polityki Społecznej. Social Policy Issues*, 56(1).
- Mudde, C. (1999). The Single-Issue Party Thesis: Extreme Right Parties and the Immigration Issue, *West European Politics*, 22(3).
- Mudde, C. (2000). *The Ideology of the Extreme Right*. Manchester: Manchester University Press.
- Mudde, C. (2007). *The Populist Radical Right: A Reader*. Abingdon: Routledge.
- Mudde, C. (2017). *Populist Radical Right Parties in Europe*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Mudde, C., Rovira Kaltwasser, C. (2017). *Populism: A Very Short Introduction*. Oxford: Oxford University Press.
- Nalewajko, E. (2013). *Między populistycznym a liberalnym. Style polityczne w Polsce po roku 1989*. Warszawa: ISP PAN.
- Nieć, M. et al. (red.) (2021). *Populizm – modele i praktyka. Polskie odniesienia*. Kraków: WN Akademii Ignatianum.
- Pappas, T.S. (2014). *Populism and Crisis Politics in Greece*. Basingstoke: Palgrave Macmillan.
- Pierzchalski, F., Rydliński, B. (red.) (2017). *Autorytarny populizm w XXI wieku. Krytyczna rekonstrukcja*. Warszawa: DW Elipsa.

- Pirro, A.L.P. (2015). *The Populist Radical Right in Central and Eastern Europe: Ideology, Impact and Electoral Performance*. London: Routledge.
- Rathgeb, P. (2021). Makers against Takers: The Socio-Economic Ideology and Policy of the Austrian Freedom Party, *West European Politics*, 44(3).
- Rathgeb, P., Busemeyer, M. (2022). How to Study the Populist Radical Right and the Welfare State?, *West European Politics*, 45: 1–23.
- Rinaldi, C., Bekker, M.P.M. (2021). A Scoping Review of Populist Radical Right Parties' Influence on Welfare Policy and Its Implications for Population Health in Europe, *International Journal of Health Policy and Management*, 10(3).
- Roeth, L. et al. (2018). The Impact of Populist Radical Right Parties on Socio-Economic Policies, *European Political Science Review*, 10(3).
- Rovira Kaltwasser, C. et al. (eds.) (2017). *The Oxford Handbook of Populism*. Oxford: Oxford University Press.
- Rovira Kaltwasser, C., Zanotti, L. (2021). *Populism and the Welfare State*, in: Greve B. (ed.), *Handbook on Austerity, Populism and the Welfare State*. Cheltenham: Edward Elgar.
- Rydgren, J. (2004). Explaining the Emergence of Radical Right-Wing Populist Parties: The Case of Denmark, *West European Politics*, 27(3).
- Sadurski, W. (2024). *Pandemia populizmów*. Kraków: Znak.
- Scharle, A., Szikra, D. (2015). Recent Changes Moving Hungary Away from the European Social Model. W: *The European Social Model in Crisis: Is Europe Losing its Soul?*, D. Vaughan-Whitehead (ed.). Cheltenham: Edward Elgar.
- Scheiring, G. (2020). *The Retreat of Liberal Democracy. Authoritarian Capitalism and the Accumulative State in Hungary*. London: Palgrave-Macmillan.
- Schumacher, G., van Kersbergen, K. (2016). Do Mainstream Parties Adapt to the Welfare Chauvinism of Populist Parties?, *Party Politics*, 22(3).
- Solska J. (2023). Więcej, ale gorzej, *Polityka*, 22.
- Stępińska A., Lipiński A. (red.) (2020). *Badania nad dyskursem populistycznym: wybrane podejścia*. Poznań: WN WNPiD UAM.
- Szarfenberg R. (2022). *Poverty Watch 2022. Monitoring ubóstwa finansowego i polityki społecznej przeciw ubóstwu w Polsce 2021–2022*, Warszawa.
- Szikra D. (2018). *Welfare for the Wealthy: The Social Policy of the Orban-Regime, 2010–2017*. Budapest: Friedrich Ebert Stiftung.
- The Dominant Role of the West is Over (2024). *European Voices*, 1.
- Van der Waal J. et al. (2010). "Some are More Equal than Others": Economic Egalitarianism and Welfare Chauvinism in the Netherlands, *Journal of European Social Policy*, 20(4).
- Van Ostaijen M., Scholten P. (2014). Policy Populism? Political Populism and Migrant Integration Policies in Rotterdam and Amsterdam, *Comparative European Politics*, 12(6).
- Vidra Z. (2018). Hungary's Punitive Turn: The Shift from Welfare to Workfare, *Communist and Post-Communist Studies*, 51(1).

- Vihma A. et al. (2020). Climate Change and Populism: Comparing the Populist Parties' Climate Policies in Denmark, Finland and Sweden, *FIAA Report*, 64.
- Wolfenden K. (2012). Peron and the People: Democracy and Authoritarianism in Juan Peron's Argentina, *Inquires*, 5(2).
- Wroński P. (2019). „Jarkowe”, czyli miłosierdzie prezesa, *Gazeta Wyborcza*, 5 kwietnia.
- Wywiad z B. Grabowskim (2024). *Newsweek*, 19.
- Wywiad z J. Hausnerem (2024). *Newsweek*, 27.
- Wywiad z M. Le Pen (2023). *Gazeta Wyborcza*, 29 kwietnia – 1 maja.
- Wywiad z R. Szarfenbergiem (2022–2023). *Gazeta Wyborcza*, 31 grudnia – 1 stycznia.
- Yoeruek E. et al. (2022). The Four Global Worlds of Welfare Capitalism: Institutional, Neoliberal, Populist and Residual Welfare States, *Journal of European Social Policy*, 32(2).
- Zuquete J.P. (2008). The Missionary Politics of Hugo Chavez, *Latin American Politics and Society*, 50(1).

*Igor Lyubashenko*<sup>1</sup>

## Complexities of Collaborative Crisis Response: Stakeholders' Perception of Coordination Challenges during the Influx of Ukrainian Forced Migrants to Warsaw

---

### Abstract

The article delves into the challenges of multi-sectoral coordination in emergency food relief for forced migrants from Ukraine in Warsaw. Utilising the COM-B model, we analysed interviews with representatives from public authorities, the private sector, and NGOs to identify perceived barriers in capability, opportunity, and motivation affecting collaboration. Our findings indicate a consensus across sectors regarding capability and opportunity barriers. Key capability issues include coordination complexities, communication gaps, and unclear roles, leading to systemic inefficiencies and response delays. Opportunity barriers are predominantly linked to procedural and bureaucratic challenges, exacerbated by conflicting policies and cultural factors. Motivational challenges differ by sector, ranging from frustrations associated with attempts to collect high-quality donations in the public sector, operational risks and misuse concerns in the private sector, to morale decline due to criticism in NGOs.

**Keywords:** public management, crisis, policy response, multi-sectoral coordination, migration

**JEL Classification Codes:** H0, H7, H8

---

<sup>1</sup> Institute of Social Sciences, SWPS University, Warsaw, Poland, e-mail: ilyubashenko@swps.edu.pl, <https://orcid.org/0000-0003-0404-5460>.

---

## **Złożoności współpracy przy reagowaniu na kryzys: Postrzeżenie wyzwań koordynacyjnych przez interesariuszy podczas napływu uchodźców wojennych z Ukrainy do Warszawy**

---

### **Streszczenie**

Artykuł jest poświęcony wyzwaniom koordynacji międzysektorowej w dostarczaniu pomocy żywnościowej dla migrantów przymusowych z Ukrainy przybywających do Warszawy. Wykorzystując model COM-B, przeanalizowaliśmy wywiady z przedstawicielami władz publicznych, sektora prywatnego oraz organizacji pozarządowych, aby zidentyfikować postrzeżenie barier w zakresie potencjału, sposobności i motywacji, wpływające na współpracę między tymi sektorami. Nasze wyniki wskazują na konsensus międzysektorowy odnośnie do barier w zakresie potencjału i sposobności. Kluczowe problemy w zakresie potencjału obejmują złożoność koordynacji, problemy komunikacyjne i niejasny podział ról, co prowadzi do systemowej nieefektywności i opóźnień w reagowaniu. Bariery w zakresie sposobności są związane głównie z wyzwaniami proceduralnymi i biurokratycznymi, pogłębianymi przez sprzeczne podejścia do rozwiązywania problemów i czynniki kulturowe. Bariery w zakresie motywacji różnią się w zależności od sektora: od frustracji związanych z próbami pozyskiwania wysokiej jakości darów w sektorze publicznym, poprzez niegotowość do poniesienia ryzyka operacyjnego i obawy przed nadużyciami w sektorze prywatnym, po spadek moralności w organizacjach pozarządowych w wyniku krytyki.

**Słowa kluczowe:** zarządzanie publiczne, kryzys, odpowiedź polityczna, koordynacja międzysektorowa, migracja

**Kody klasyfikacji JEL:** H0, H7, H8

---

## **Introduction**

On 24 February 2022, Russia commenced a full-scale aggression against Ukraine. This drastic escalation resulted in a staggering wave of forced migration, with approximately 6.3 million people seeking refuge by mid-May 2022 (UNHCR, 2022). Being the primary recipient of these displaced individuals, Poland found itself at the forefront of an unprecedented humanitarian crisis.

In the face of such a daunting challenge, Polish society responded with remarkable solidarity, especially in the initial phase of the crisis. A vast array of actors from the private sector, public bodies, non-governmental organisations, and individuals displayed an impressive readiness to provide relief.

The European Union took rapid action in response to the Ukrainian refugee crisis, with the Council Implementing Decision (EU) 2022/382 of 4 March 2022 activating



the Temporary Protection Directive specifically for people fleeing the war in Ukraine (Council Implementing Decision (EU) 2022/382 of 4 March 2022 Activating the Temporary Protection Directive Specifically for People Fleeing the War in Ukraine, 2022). Within this EU framework, individual member states were required to implement the Temporary Protection Directive through their own domestic legislation. In Poland, the government enacted a special law on 12 March 2022 (Act of 12 March 2022 on Assistance to Citizens of Ukraine in Connection with the Armed Conflict on the Territory of That State, 2022), which formed the crux of the country's policy response to this mass migration. This legislation addressed the legalisation of forced migrants' stay, the organisation and scope of aid, and the formulation of specialised strategies for integrating forced migrants into society. As per the enacted law, coordination responsibility was allocated to the local representatives of the central government, the voivodes. However, considering that neither of the involved stakeholders had prior experience managing such a crisis, Poland became an intriguing case for policy scientists, affording a rare opportunity to scrutinise how coordinating efforts among different stakeholders during a crisis unfolded.

Addressing a crisis, and particularly the coordination of spontaneous efforts among different stakeholders, presents a wicked problem that embodies a range of intricate and interdependent challenges (Elia & Margherita, 2018; Rittel & Webber, 1973). In the field of public crisis management, the crucial role of cross-sectoral collaboration in emergency relief activities is well recognised. This collaboration involves stakeholders from various sectors, including the government, private sector, and non-profit organisations, who collectively strive to alleviate the crisis impact (Bryson et al., 2006). However, effective cross-sectoral collaboration requires overcoming numerous, often case-specific, challenges (Nohrstedt et al., 2018).

In this paper, we examine cross-sectoral collaboration in creating Warsaw's food relief system that emerged in response to the influx of forced migrants from Ukraine. Our investigation provides a dual contribution to the current body of knowledge. First and foremost, we look at the aspect of the challenges to cross-sectoral collaboration in crisis management that remains less commonly studied, namely the significance of personal experiences, opinions, and perceptions of the stakeholders engaged in the community's response to a crisis. As Emerson et al. (2012) assert, individual participants' perceptions can profoundly influence collaboration effectiveness and outcomes, as they constitute the basis of one of the key components of collaborative dynamics, namely shared motivation. This step is not a mere academic exercise; it is a deliberate choice, steered by the imperative to cast fresh, innovative lenses on existent materials gathered by city authorities and shared with researchers. In simple terms, our paper highlights the importance of micro-level insights into stakeholders'



subjective perceptions of challenges to cross-sectoral collaboration in crisis response and resilience-building, and proposes a way of viewing them not as mere anecdotal accounts but as pivotal evaluative tools. Secondly, the paper provides some new insights into the issue of Poland's response to the influx of forced migrants from Ukraine.

Drawing upon the outlined significance of cross-sectoral collaboration in crisis public management, and the pivotal role of micro-level perceptions and experiences in shaping collaboration effectiveness, as well as the uniqueness and novelty of the case of Warsaw accepting forced migrants from Ukraine, we focus on the following research questions:

- What challenges were encountered by the various stakeholders – public authorities, private companies, and NGOs – in coordinating their efforts to address the crisis?
- Delving deeper, to what extent do the mentioned stakeholders agree in their perception of challenges?

Addressing these research questions will enable us not only to pinpoint specific obstacles faced by stakeholders but also to judge the validity and prominence of these challenges across different sectors.

The remainder of this paper is structured as follows. We start with presenting briefly the context for the reader to have a better understanding of the crisis being the subject of analysis. The second section provides theoretical background that shapes our comprehension of the challenges associated with coordination of cross-sectoral collaboration in crisis situations. Furthermore, this section provides an operationalisation framework for empirical analysis. In the following section, we detail the research approach, data collection methods, and analytical tools employed in our study, providing a clear overview of how we gathered and interpreted our empirical data. Next section is devoted to the discussion of our empirical findings, revealing the primary challenges to coordination as perceived by representatives of the organisations involved in the creation of a food relief system for forced migrants in Warsaw. Finally, the text ends with a conclusion, encapsulating the reflection on the value of the chosen analytical approach, main findings, as well as some practical implications.

## Context

To fully appreciate the complexities of cross-sectoral collaboration in this crisis, it is crucial to understand the broader context of the influx of Ukrainian forced migrants into Poland and the resulting challenges. Recent research has shed light on various aspects of this unprecedented situation, providing valuable insights that inform our study.

The Russian invasion of Ukraine on 24 February 2022, precipitated one of the largest forced migration crises in Europe since World War II, with Poland becoming the primary recipient country. By the end of 2022, more than 8 million Ukrainian forced migrants had crossed into Poland, with over 1 million residing there (Duszczuk et al., 2023). This massive influx presented unprecedented challenges for Poland's social, economic, and administrative systems. The initial response was characterised by widespread grassroots support and spontaneous social initiatives (Fomina & Pachocka, 2024), with Polish society demonstrating remarkable solidarity towards Ukrainian refugees (Bielewska et al., 2024). However, the crisis also highlighted discrepancies between the needs of refugees and the aid offered (Kyliushyk & Jastrzebowska, 2023), as well as disparities in the treatment of refugees from different origins (Stepaniuk, 2022). The spatial distribution of refugees within Poland has been uneven, potentially reinforcing existing demographic trends such as concentration in metropolitan areas and suburbanisation (Wiśniewski et al., 2023). Warsaw, in particular, emerged as the most frequently chosen destination for migrants from Ukraine, with Ukrainians constituting 16% of the city's inhabitants by May 2022 (Research and Analysis Centre, Union of Polish Metropolises, 2022). Despite the challenges, studies have shown high levels of community and societal resilience among both Ukrainians and Poles in response to the crisis (Kimhi et al., 2023).

Given this complex and rapidly evolving situation, effective cross-sectoral collaboration became crucial for managing the crisis. To better understand the dynamics of such cooperation, we now turn to the theoretical background of cross-sectoral partnerships in crisis management, which will form our analysis of the Warsaw case study.

## Theoretical Framework

The scholarly discourse on cross-sectoral collaboration in crisis management is extensive and multifaceted. Effective crisis management, whether it is related to health pandemics like COVID-19 or humanitarian emergencies, often surpasses the capacity of a single organisation or sector. As such, cross-sectoral partnership, involving public, private, and non-profit organisations, has become a vital facet of crisis management. As it was mentioned above, our approach is based on the fundamental assumption that the efficacy of cross-sectoral collaboration is ultimately the result of engagement of the individuals involved.

Indeed, a significant body of research emphasises the critical role that individuals play during crises. Some studies investigate the capacity of public managers to function effectively within complex, uncertain contexts. These capacities are influenced

by various factors including the severity of the problem, managerial competencies, organisational capacity, and agency structures (McGuire & Silvia, 2010). Concurrently, recognition is given to the valuable contribution of diverse actors, including non-state participants, to collaborative governance during crises (Parker et al., 2020). The sophisticated dynamics among these actors, their ability to navigate rapid changes and uncertainties, and their collective capacity to articulate and pursue shared objectives are all pivotal elements in successful crisis management. A few researchers emphasise the role of boundary spanners, whose work entails negotiating the complex terrain of inter-organisational relationships amidst the volatile and uncertain environment of a crisis (Kalkman, 2020).

At the same time, much attention is paid to the structural issues. Scholars underscore the importance of governance strategies that afford public administrators the flexibility to adapt to the dynamic conditions inherent in crises (Nolte & Lindenmeier, 2023). There is also a focus on the emergent collaborative structures that supplement pre-existing mechanisms for crisis management (Antonsen et al., 2023). The recurring theme in this research stream is the adaptability of existing structures.

To merge the insights from both individual competencies and structural issues, we propose adopting a *behavioural lens* to examine cross-sectoral collaboration. Such approach conceptualises collaboration as a behaviour driven by individual characteristics and the nuances of the environment. To practically apply this perspective, we utilise the *COM-B model*, designed as a systematic approach to understanding and analysing behaviour (Michie et al., 2011). According to this model, behaviour is influenced by three primary components: capability, opportunity, and motivation. Capability refers to an individual's psychological and physical capacity to engage in specific behaviour, encompassing the necessary knowledge and skills. Opportunity relates to external factors that either facilitate or obstruct behaviour, such as the physical and social environment, as well as available resources and support. Motivation involves the conscious and unconscious processes that energise and guide behaviour. Let us look at existing literature on barriers to cross-sectoral collaboration in crisis management through this perspective.

*Capability*, within the COM-B framework, encompasses the psychological readiness and practical skills necessary for stakeholders to engage effectively in collaborative endeavours. Bauer et al. (2023) and Soininen (2014) underscore the importance of understanding and navigating the complexities of cross-sectoral dynamics, suggesting that collaborative efficacy is contingent on stakeholders' cognitive aptitudes and operational competencies. In the context of crisis management, capability extends to professional competencies in communication, as highlighted by Nohrstedt and Bodin (2014), Johansson (2017), and Fischer (2016). These competencies are par-

amount in establishing and maintaining effective communication channels, a cornerstone of successful collaboration. Consequently, our investigation will probe the extent of stakeholders' knowledge, expertise, and communication skills, seeking evidence of both psychological preparedness and physical capacity to engage in and sustain collaborative efforts.

The COM-B model identifies *opportunity* as a critical component shaped by external circumstances that can either facilitate or hinder collaboration. Vogel et al. (2022) and Mendoza (2009) highlight how institutional and organisational disparities, such as governance structures, resource allocation, and conflicting objectives, pose substantial barriers, framing the 'opportunity' for collaboration. Particularly in logistical coordination during crises, external constraints become exceedingly pronounced. Balcik et al. (2010) and Gündoğan and Ata (2021) discuss the challenges in humanitarian relief chains, pointing to environmental chaos and resource management hurdles as significant impediments. These studies suggest that 'opportunity' is often at the mercy of external variables, unpredictable and beyond the immediate control of the collaborating entities. Our empirical exploration will, therefore, focus on identifying these external factors within the crisis management landscape. We will examine how physical environments, institutional frameworks, resource availabilities, and socio-political dynamics influence the opportunity component, either propelling stakeholders towards, or deterring them from, collaboration.

*Motivation* within the COM-B model refers to the processes that energise and direct behaviour, both at conscious and unconscious levels. Kousgaard et al. (2019) illuminate the discrepancy often observed between systematic and ad-hoc collaboration, suggesting an underlying motivational gap. This gap can stem from disparities between policy vision and actual implementation, ultimately affecting stakeholders' drive to engage in collaborative efforts. The literature suggests that motivation is multi-faceted, and influenced by personal, organisational, and broader societal values and objectives. In analysing barriers to collaboration, our research will delve into the motivational undercurrents guiding stakeholder behaviour. We aim to uncover the incentives, beliefs, and value systems that motivate entities to pursue collaboration, despite inherent challenges, or conversely, contribute to reluctance or withdrawal from collaborative initiatives.

Moving to the empirical section, we will examine which of these components most significantly influenced the coordination of establishing an emergency food relief system for forced migrants from Ukraine in Warsaw. Our primary focus is on discerning the level of consensus or divergence among stakeholders from different sectors in identifying these challenges.

## Methodology

Our research is rooted in the analysis of nine interviews commissioned by the Warsaw City Hall in the spring of 2022. It is important to note that we did not influence the planning or execution of these interviews. However, given the unique circumstances surrounding their conduction and the impossibility of replicating such a study, we approach them as invaluable existing materials.

The interviewees comprised four representatives from public authorities, two from the private sector (specifically the HoReCa sector), and three from non-governmental organisations (NGOs).

The primary objective of these interviews was to conduct a comprehensive review of the operation of two reception points for forced migrants in Warsaw. One was situated at the Western Railway Station, and the other at the Central Railway Station. These reception points served as critical hubs for incoming migrants, providing essential information, directing them to accommodation facilities, and, importantly, supplying food.

In both instances, the reception points emerged spontaneously at the onset of the forced migration crisis. Upon the implementation of a special law making the voivode (the local representative of the central government) accountable for the overall coordination of such initiatives, the voivode began to play an active role. Despite this, both situations provide intriguing case studies from the standpoint of coordination efforts among all engaged entities.

The interviews were processed with the help of MaxQDA Analytics Pro 2022 software. In the first step, we conducted a qualitative coding of interviews. Within the ‘capability’ category, we were looking for segments that highlighted concerns pertaining to skillsets and competencies, capacity to deal with available resources, information management, technical proficiencies, as well as training and development. For the ‘opportunity’ category, segments touching upon challenges posed by bureaucratic structures, the overarching policy environment, cultural factors, and prevailing public sentiment were searched. Lastly, under the ‘motivation’ category, we focused on fragments that signalled issues concerning incentives, stakeholder beliefs and attitudes, perceptions of costs and benefits, risk awareness, emotional influences, and the juxtaposition of long-term versus short-term goals.

In the second step, we analysed coded fragments to identify patterns and insights related to our research objectives.

## Analysis of Results and Discussion

### Stakeholder Perspectives

Tables 1 and 2 provide an illustrative breakdown of the barriers perceived by stakeholders across the three sectors, categorised under the classification of capability, opportunity, and motivation barriers.

**Table 1. Frequency of mentioning specific types of barriers to cross-sectoral collaboration**

	Public sector	Private sector	3rd sector
Capability barriers	42	15	36
Opportunity barriers	41	8	40
Motivation barriers	10	6	19

Source: own elaboration.

**Table 2. Frequency of mentioning specific themes corresponding to specific types of barriers to cross-sectoral collaboration**

	Public sector	Private sector	3rd sector
Capability barriers			
Inadequate division of responsibilities between stakeholders	6	3	14
Lack of professionalism	0	5	0
Insufficient competences & skills	4	1	1
Issues with donations	11	4	10
Issues with storage	4	0	0
Issues with information flow	17	2	11
Opportunity barriers			
Bureaucratic hurdles	36	0	22
Inadequate engagement of public authorities	0	7	9
Different approaches to problem-solving	3	0	8
Cultural differences	2	1	1
Motivation barriers			
Conflicting priorities of stakeholders	8	1	15
Lack of trust between stakeholders	1	2	2
Emotions dominated over logic	0	1	1
Inadequate expectations from recipients	1	2	1

Source: own elaboration.

Table 1 offers a “panoramic view”, charting the overall distribution of these barriers among representatives from public authorities, private companies, and NGOs. An immediate observation from this figure is the predominance of capability and opportunity barriers as being most frequently cited across the sectors. Table 2, on the other hand, presents a granular exploration of the aforementioned barriers. It dissects each category into specific themes that resonated throughout the interviews. We shall now delve into the substantive concerns that are hidden behind these themes.

## Capability Barriers in Crisis Response Cross-Sectoral Coordination

Our empirical investigation uncovered significant capability barriers that impeded the effective coordination of emergency food relief efforts. These barriers, manifesting distinctly across public, private, and third sectors, primarily revolved around deficiencies in coordination skills, resource management, and operational systems necessary for crisis response.

*Public sector.* The data reveals a deficit in coordination skills within governmental entities. This inadequacy was particularly evident in the absence of clear guidelines delineating stakeholder responsibilities during crises. Furthermore, the sector grappled with the inability to establish robust information and communication systems, crucial for managing volunteer verification, donation logistics, inventory uncertainties, and overall stakeholder communication. This inefficiency created a split between the assistance demand and the help offers provided, exacerbating the logistical challenges.

*Private sector.* Entities in the private sector highlighted the public authorities’ inability to institute effective systems and processes as a fundamental barrier. This organisational void led to confusion, resource misuse, and challenges in ensuring food safety, owing to unreliable suppliers. Additionally, linguistic disparities emerged as obstacles, complicating the provision of aid during the crisis.

*Third sector.* The findings from the third sector mirrored the private sector’s frustrations, underscoring the public authorities’ inability to provide coordination and leadership as a catalyst for chaos in aid provision. There was a palpable need for a clear demarcation of roles and responsibilities among aid providers to prevent confusion and conflict. The sector also identified a critical gap in the monitoring and management of aid activities, emphasising the necessity for a designated supervisory entity from the outset. Lingual differences further strained coordination efforts, coupled with issues related to management of available resources, including essentials like clean water, hygiene facilities, and sufficient food and shelter.



## Opportunity Barriers in Crisis Response Cross-Sectoral Coordination

Opportunity barriers emerged as significant obstacles that restricted the effective implementation of relief activities across sectors.

*Public Sector.* A recurrent theme in our findings was the obsolescence and inadequacy of existing institutional procedures, which frequently fell short of meeting the dynamic demands of the crisis. Additionally, the fragmented nature of public institutions, each restrained to its distinct objectives and encumbered by its own procedures, precipitated conflicting methodologies in aid provision. This lack of alignment was further compounded by difficulties in communicating with external stakeholders.

*Private Sector.* Voices from the private sector underlined an absence of support from local governmental bodies. Such deficiency not only impeded their relief efforts but also hindered them from navigating the complexities of the crisis. Furthermore, there was a visible dissatisfaction with political leaders, with many expressing concerns over the lack of necessary leadership.

*Third Sector.* The sector's narrative revealed that current procedural frameworks lacked clarity in delineating tasks, roles, and responsibilities, rendering the identification of responsible entities for funding and decision-making elusive. Bureaucratic entanglements and a scarcity of government funding posed significant challenges to coordination efforts. The sector also brought to light a systemic oversight: the efforts of individual contributors and smaller organisations often went unrecognised or inadequately acknowledged by public authorities. Moreover, inherent cultural differences were identified as barriers, as they often perpetuated entrenched attitudes resistant to change.

## Motivation Barriers in Crisis Response Coordination

In the realm of motivation barriers, we noticed various internal and external factors that impeded the collective spirit and determination of stakeholders across the sectors.

*Public sector.* Central to the public sector's challenges was the hard task of inspiring individuals to donate goods of high quality, reflecting a potential lack of trust or understanding of the urgency of the crisis. Additionally, there was an observable hesitation to make decisions that carried inherent risks, thereby stalling pivotal actions. This is associated with the mentioned bureaucratic procedures that engendered differing priorities among participating institutions, leading to internal disagreements, and building tensions.

*Private sector.* Uncertainties arose within the private sector following certain decisions made by public authorities. The abrupt cessation of specific programs, for instance, sowed confusion among stakeholders. Coupled with the overwhelming workload and instances of negative feedback, the morale of those in the private sector was frequently jeopardised. Moreover, the inherent risks associated with the relief campaign led to reservations among some suppliers of necessary resources. A particularly concerning revelation was the opportunistic behaviour exhibited by a subset of volunteers, whose actions resulted in resource misappropriation and theft.

*Third sector.* The narrative from the third sector was full of instances of declining motivation. Coordination challenges, coupled with ambiguous decision-making structures, adversely impacted the enthusiasm and morale of volunteers. There was intense discontent with religious organisations, particularly regarding their approach to aid distribution. A consistent sentiment echoed throughout was the perceived lack of appreciation and gratitude for the efforts of volunteers.

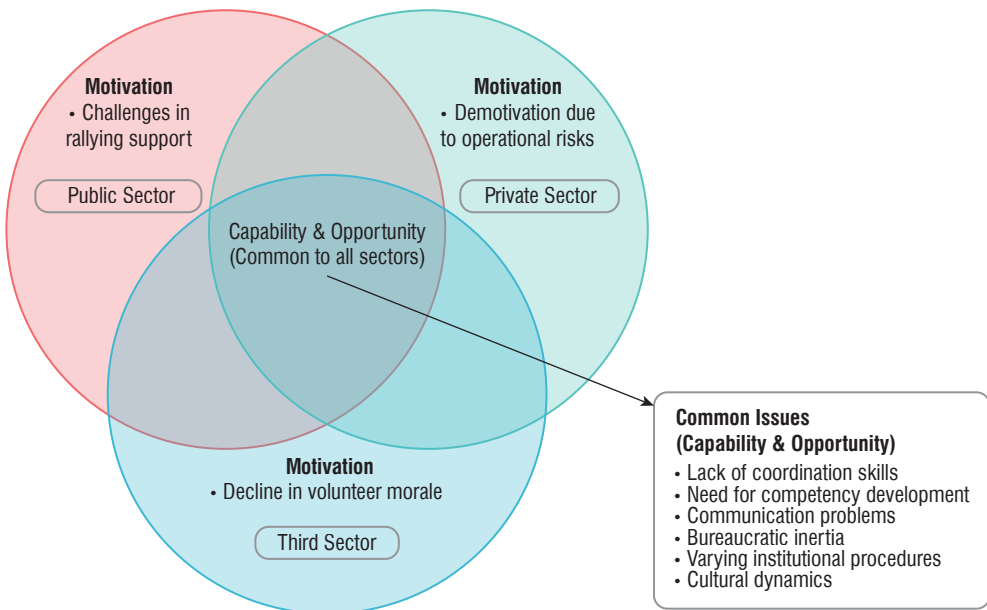
## Comparison of Perceptions

The analysis of the barriers as experienced by different sectors reveals complicated dynamics when viewed through the lens of the COM-B model. The shared and unique challenges identified across the public, private, and third sectors offer insights into the capability, opportunity, and motivation components that influenced behaviour during the crisis response (see Figure 1 for schematic representation).

*Capability.* Representatives of all three sectors agree that public authorities – correctly regarded as the most adequate player to play a coordinating role in managing crisis situations – lacked adequate skills to perform this task. This finding underscores a pressing need to enhance systemic and individual competencies in crisis management, communication, and role clarity to foster more effective multi-sectoral collaboration.

*Opportunity.* The perceptions of challenges associated with widely understood operational environment, also appear to be similar across all three sectors. Issues like bureaucratic inertia, varying institutional procedures, and cultural dynamics are regarded as important factors hampering effective collaboration.

*Motivation.* Motivational barriers manifested distinctly in each sector, revealing intrinsic and extrinsic factors that influenced stakeholder engagement. The public sector faced challenges in rallying support and quality contributions, the private sector was demotivated by operational risks and internal exploitations, and the third sector experienced a dip in volunteer morale due to criticism and lack of appreciation. These insights indicate a complex interplay of personal attitudes, risk perceptions, and external incentives that impacted stakeholder motivation.

**Figure 1. Comparison of perceptions between sectors**

Source: own elaboration.

## Conclusion

Our research offers valuable insights into stakeholders' subjective perceptions of challenges to cross-sectoral collaboration in crisis response, employing the COM-B model as a framework for analysing qualitative data. This approach not only illuminates the practical challenges faced by different sectors but also contributes to the theoretical understanding of collaborative governance in crisis situations.

The application of the COM-B model to categorise stakeholders' perceptions of challenges in crisis management collaboration proved to be a valuable theoretical lens, albeit with some complexities in implementation. While categorising interview fragments as expressions of capabilities, opportunities, or motivation was not always straightforward, it provided a structured approach to understanding the multifaceted nature of collaboration barriers. This application of the COM-B model in the context of crisis management extends its utility beyond individual behaviour change, demonstrating its potential as a framework for analysing complex organisational and inter-sectoral dynamics.

In response to our research questions, we found that all three sectors – public authorities, private companies, and NGOs – faced multifaceted challenges in their collaborative approach to the crisis. Significantly, there is an alignment of views

across sectors concerning capability and opportunity barriers, while motivational challenges varied. This finding contributes to the theoretical discourse on collaborative governance by highlighting the importance of considering both shared and sector-specific barriers in crisis response.

Our findings suggest that the capability challenges, primarily revolving around coordination, communication, and role clarity are particularly crucial in crisis situations, when rapid response and clear communication are paramount. We demonstrate that the opportunity barriers, stemming from procedural and bureaucratic impediments, manifest themselves across sectors during a crisis, suggesting a need for more flexible and adaptive governance structures in emergency situations. Finally, our findings illustrate how sector-specific motivational factors can impact the overall effectiveness of collaborative efforts.

These theoretical insights pave the way for some preliminary recommendations and future research directions. Coordination of cross-sectoral collaboration during a crisis is undeniably complex. Echoing the ideas of Boone and Snowden (2007), in these situations, leadership shifts from a strictly “algorithmic”, data-driven approach to fostering environments conducive to experimentation and emergent patterns. Given this, addressing the challenges within the capability barriers is paramount, considering that in the long run establishing effective policies and procedures (part of opportunity) is a function of the skills (part of capability) of those who design such policies and procedures. Public authorities, both in their own view and in the eyes of other sectors, naturally assume the role of coordinator. As such, a valuable course of action would be to invest in holistic training programmes for the public sector. These would emphasise crisis management, effective communication, and clear role definitions, aiming to bridge the capability gaps discerned across sectors.

Future research could further explore the interplay between the COM-B components in crisis management, potentially developing a more specialised framework for understanding cross-sectoral collaboration in emergencies. Additionally, longitudinal studies could investigate how these barriers evolve over the course of a prolonged crisis, contributing to a more dynamic understanding of collaborative governance in emergency situations.

In conclusion, this study not only provides practical insights for improving cross-sectoral collaboration in crisis management but also contributes to the theoretical understanding of collaborative governance by applying and extending existing frameworks to the specific context of emergency response. By bridging the gap between empirical observations and theoretical constructs, we hope to stimulate further research and discussion on enhancing the effectiveness of cross-sectoral collaborations in crisis situations.

## Author Contributions

The author confirms being the sole contributor of this work and has approved it for publication.

## Conflict of Interest

The author declare that the research was conducted in the absence of any commercial or financial relationships that could be construed as a potential conflict of interest.

## Ethics Statement

The author certifies that the research published in the text was carried out in accordance with the research ethics of the affiliated university.

## Acknowledgements

This work was supported by the National Science Centre, Poland, grant number 2022/45/B/HS5/00933.

## Bibliography

- Act of March 12, 2022 on Assistance to Citizens of Ukraine in Connection with the Armed Conflict on the Territory of That State, Pub.L. No. Dz.U. 2022 poz. 583, 583.
- Antonsen, S., Haavik, T.K., Frykmer, T., & Gjørund, G. (2023). Structures for Collaboration and Networked Adaptation: Emerging Themes from the COVID-19 Pandemic, *Journal of Emergency Management*, 21(7): 71–84. DOI: 10.5055/jem.0705.
- Balcik, B., Beamon, B.M., Krejci, C.C., Muramatsu, K.M., & Ramirez, M. (2010). Coordination in Humanitarian Relief Chains: Practices, Challenges and Opportunities, *International Journal of Production Economics*, 126(1): 22–34. DOI: 10.1016/j.ijpe.2009.09.008.
- Bauer, Z., AbouAssi, K., & Johnston, J.M. (2023). Governance Arrangements of Cross-Sector Collaboration and Its Effectiveness, *Nonprofit and Voluntary Sector Quarterly*, 52(2): 346–369. DOI: 10.1177/08997640221100705.
- Bielewska, A., Ślęzak-Belowska, E., & Czeranowska, O. (2024). How Do Bigger and Smaller Cities Manage Migration? Ukrainian War Refugees in Polish Cities, *East European Politics and Societies: And Cultures*, 08883254241234621. DOI: 10.1177/08883254241234621.
- Bryson, J.M., Crosby, B.C., & Stone, M.M. (2006). The Design and Implementation of Cross-Sector Collaborations: Propositions from the Literature, *Public Administration Review*, 66(s1): 44–55. DOI: 10.1111/j.1540-6210.2006.00665.x.

- Council Implementing Decision (EU) 2022/382 of 4 March 2022 Activating the Temporary Protection Directive Specifically for People Fleeing the War in Ukraine, Pub.L. No. (EU) 2022/382.
- Duszczuk, M., Górny, A., Kaczmarczyk, P., & Kubisiak, A. (2023). War Refugees from Ukraine in Poland – One Year after the Russian Aggression. Socioeconomic Consequences and Challenges, *Regional Science Policy & Practice*, rsp3.12642. DOI: 10.1111/rsp3.12642.
- Elia, G., & Margherita, A. (2018). Can We Solve Wicked Problems? A Conceptual Framework and a Collective Intelligence System to Support Problem Analysis and Solution Design for Complex Social Issues, *Technological Forecasting and Social Change*, 133: 279–286. DOI: 10.1016/j.techfore.2018.03.010.
- Emerson, K., Nabatchi, T., & Balogh, S. (2012). An Integrative Framework for Collaborative Governance, *Journal of Public Administration Research and Theory*, 22(1): 1–29. DOI: 10.1093/jopart/mur011
- Fischer, D., Posegga, O., & Fischbach, K. (2016). Communication Barriers in Crisis Management: A Literature Review. *Research Papers*. [https://aisel.aisnet.org/ecis2016\\_rp/168](https://aisel.aisnet.org/ecis2016_rp/168).
- Fomina, J., & Pachocka, M. (2024). Polish Society's Initial Responses to the Arrival of Forced Migrants from Ukraine in Early 2022, *Canadian Foreign Policy Journal*, 30(1): 52–64. DOI: 10.1080/11926422.2024.2310245.
- Gündoğan, M., & Ata, M. (2021). Resource Management in Crisis Situations, *European Journal of Science and Technology*. DOI: 10.31590/ejosat.955560.
- Johansson, C., & Bäck, E. (2017). Strategic Leadership Communication for Crisis Network Coordination, *International Journal of Strategic Communication*, 11(4): 324–343. DOI: 10.1080/1553118X.2017.1341889.
- Kalkman, J.P. (2020). Boundary Spanners in Crisis Management, *International Journal of Emergency Services*, 9(2): 233–244. DOI: 10.1108/IJES-08-2019-0042.
- Kimhi, S., Baran, M., Baran, T., Kaniasty, K., Marciano, H., Eshel, Y., & Adini, B. (2023). Prediction of Societal and Community Resilience among Ukrainian and Polish Populations during the Russian War Against Ukraine, *International Journal of Disaster Risk Reduction*, 93: 103792. DOI: 10.1016/j.ijdrr.2023.103792.
- Kousgaard, M.B., Scheele, C.E., & Vrangbæk, K. (2019). Inter-Sectoral Collaboration in Municipal Health Centres: A Multi-Site Qualitative Study of Supporting Organizational Elements and Individual Drivers, *International Journal of Integrated Care*, 19(2): 9. DOI: 10.5334/ijic.4196.
- Kyliushyk, I., & Jastrzebowska, A. (2023). Aid Attitudes in Short- and Long-Term Perspectives among Ukrainian Migrants and Poles during the Russian War in 2022, *Frontiers in Sociology*, 8: 1084725. DOI: 10.3389/fsoc.2023.1084725.
- McGuire, M., & Silvia, C. (2010). The Effect of Problem Severity, Managerial and Organizational Capacity, and Agency Structure on Intergovernmental Collaboration: Evidence from Local Emergency Management, *Public Administration Review*, 70(2): 279–288. DOI: 10.1111/j.1540-6210.2010.02134.x.
- Mendoza, X. (2009). Relational Strategies for Bridging and Promoting Cross-Sector Collaboration, *International Journal of Integrated Care*, 9(5). DOI: 10.5334/ijic.356.

- Michie, S., van Stralen, M.M., & West, R. (2011). The Behaviour Change Wheel: A New Method for Characterising and Designing Behaviour Change Interventions, *Implementation Science*, 6(1): 42. DOI: 10.1186/1748-5908-6-42.
- Nohrstedt, D., & Bodin, Ö. (2014). Evolutionary Dynamics of Crisis Preparedness Collaboration: Resources, Turbulence and Network Change in Swedish Municipalities: Evolutionary Dynamics of Crisis Preparedness Collaboration, *Risk, Hazards & Crisis in Public Policy*, 5(2): 134–155. DOI: 10.1002/rhc3.12055.
- Nohrstedt, D., Bynander, F., Parker, C., & T Hart, P. (2018). Managing Crises Collaboratively: Prospects and Problems – a Systematic Literature Review, *Perspectives on Public Management and Governance*, 1(4): 257–271. DOI: 10.1093/ppmgov/gvx018.
- Nolte, I.M., & Lindenmeier, J. (2023). Creeping Crises and Public Administration: A Time for Adaptive Governance Strategies and Cross-Sectoral Collaboration? *Public Management Review*. DOI: 10.1080/14719037.2023.2200459.
- Parker, C.F., Nohrstedt, D., Baird, J., Hermansson, H., Rubin, O., & Baekkeskov, E. (2020). Collaborative Crisis Management: A Plausibility Probe of Core Assumptions, *Policy and Society*, 39(4): 510–529. DOI: 10.1080/14494035.2020.1767337.
- Research and Analysis Centre, Union of Polish Metropolises. (2022). *Urban Hospitality. Estimation of the Number of Ukrainian in the UMP Cities. March, April, May 2022*. Retrieved from: [https://metropolie.pl/fileadmin/news/2022/07/Urban\\_hospitality\\_update.pdf](https://metropolie.pl/fileadmin/news/2022/07/Urban_hospitality_update.pdf) (accessed: data).
- Rittel, H.W.J., & Webber, M.M. (1973). Dilemmas in a General Theory of Planning, *Policy Sciences*, 4(2): 155–169. DOI: 10.1007/BF01405730.
- Snowden, D.J., & Boone, M.E. (2007, November 1). A Leader's Framework for Decision Making, *Harvard Business Review*. Retrieved from: <https://hbr.org/2007/11/a-leaders-framework-for-decision-making> (accessed: data).
- Soininen, M. (2014). The Problem of Mismatch in Successful Cross-Sectoral Collaboration, *Politics and Governance*, 2(2): 43–56. DOI: 10.17645/pag.v2i2.79.
- Stepaniuk, J. (2022). How Refugees Transformed Polish Society During the Past Year (September 2021–September 2022), *Contemporary Southeastern Europe*, 9(2): 44–53. DOI: 10.25364/02.9:2022.2.4.
- UNHCR. (2022). *Situation Ukraine Refugee Situation*. Retrieved from: <https://data2.unhcr.org/en/situations/ukraine> (accessed: data).
- Vogel, R., Göbel, M., Grewe-Salfeld, M., Herbert, B., Matsuo, Y., & Weber, C. (2022). Cross-Sector Partnerships: Mapping the Field and Advancing an Institutional Approach, *International Journal of Management Reviews*, 24(3): 394–414. DOI: 10.1111/ijmr.12283
- Wiśniewski, R., Szejgiec-Kolenda, B., Duma, P., Maruniak, E., & Komornicki, T. (2023). Refugees from Ukraine in Poland – differentiation of Spatial Distribution and Impact on Demographic Structures, *Population, Space and Place*, e48. DOI: 10.1002/psp.2748.





*Zuzanna Rataj*<sup>1</sup>

## The Use of Housing Policy Instruments in the Process of Investing in the Human Capital of Older Generation. The Example of Poland

---

### Abstract

The ageing of societies and the simultaneous decline in birth rates present the majority of European countries with challenges not only regarding the provision of long-term care but also in utilising the potential offered by older individuals. The use of housing policy instruments offers a chance to use, and more importantly, invest in the human capital of the older generation. The aim of this article is to demonstrate how implementing housing policy solutions may foster the process of investing in the human capital of both the current and future seniors, as exemplified by Poland. The article fits in socio-economic analyses. The author uses the results of sociological and economic research, both based on foreign sources and own study. The examined problems are presented with the use of desk research and descriptive analysis.

**Keywords:** housing policy, the elderly, human capital, silver economy, senior housing

**JEL Classification Codes:** J11, J14, J17

---

---

<sup>1</sup> Department of Business Activity and Economic Policy, Poznań University of Economics and Business, e-mail: [zuzanna.rataj@ue.poznan.pl](mailto:zuzanna.rataj@ue.poznan.pl), <https://orcid.org/0000-0001-7442-0030>.

---

## Wykorzystanie instrumentów polityki mieszkaniowej w procesie inwestowania w kapitał ludzki seniorów. Przykład Polski.

---

### Abstrakt

Starzenie się społeczeństw przy zmniejszającej się liczbie urodzeń stawia przed większością krajów europejskich wyzwania związane nie tylko z zapewnieniem opieki długoterminowej, ale także z możliwością wykorzystania potencjału tkwiącego w ludziach starszych. Wykorzystanie instrumentów z zakresu polityki mieszkaniowej daje szansę na wykorzystanie, a przede wszystkim na inwestowanie w kapitał ludzki seniorów. Celem artykułu jest ukazanie na przykładzie Polski, w jaki sposób zaimplementowanie rozwiązań z zakresu polityki mieszkaniowej wspiera proces inwestowania w kapitał ludzki aktualnych, jak i przyszłych seniorów. Artykuł mieści się w nurcie ekonomiczno-społecznych analiz. Autorka wykorzystuje osiągnięcia badań socjologicznych i ekonomicznych, oparte na źródłach zastanych i dorobku badań własnych. W prezentacji badanej problematyki zastosowano metodę desk research oraz analizę opisową.

**Słowa kluczowe:** polityka mieszkaniowa, osoby starsze, kapitał ludzki, srebrna ekonomia, mieszkalnictwo senioralne

**Kody klasyfikacji JEL:** J11, J14, J17

---

## Introduction

There is a wide-ranging debate on long-term care in the context of population aging (Brodsky & Clarfield, 2017; Ikegami & Campbell, 2002; Swartz, 2013; Wiener, 2011). It is increasingly often underlined that housing policy should be incorporated into the long-term care system (Łuczak, 2018; Rataj & Iwański, 2020), which, however, is often limited to the care-related capabilities of older (Golant, 2008; Newman, 1995). The author of the present article is of the opinion that, given the rapid demographic changes, housing policy may support the investment in and the use of the older generation's human capital, in addition to providing care capabilities for them.

The research on human assets of the older generation is part of research on broadly defined human capital. Due to demographic changes observed in the recent years as well as the forecasts provided by statisticians and demographers, which clearly indicate that we are dealing in Poland with an increasing demographic crisis, the significance of senior individuals' human capital will be growing. Data published in the statistical yearbook show that Poland's population dropped to 37.677 million people in the end of September 2023, and decreased by about 130,000 people

within 12 months. In the context of these changes, it is extremely important to use the human capital of the older members of the society. Housing policy may be one of the instruments of investing in this capital. As the process of ageing entails growing limitations of fitness, which affects seniors to varying degrees, the housing environment of older people should be arranged so as to considerably facilitate their everyday life. This will allow not only to use seniors' human capital, but more importantly to invest in it. Human capital, in other words – the knowledge, skills and capabilities of the older generation, their professional experience and health condition – will become more and more valuable in the context of the demographic changes. To invest in the social capital of older citizens is one of crucial factors impacting the development of the economy of ageing countries. By offering conditions for active participation in the labour market, culture and leisure, catering for health needs, and providing options to learn new skills, e.g., education courses dedicated to older individuals, it is possible to raise their human assets. Adapting residential dwellings to the needs of older individuals will help them to move more smoothly, reduce the risk of accidents at home, augment their independence, which will translate into their activity in various sectors.

The occurring demographic changes will pressure on the creation of housing stock and adaptation of existing housing to the needs of ageing society. In the recent years in Poland, in addition to a plethora of programmes addressed to young people and low- and middle-income groups, there are emerging initiatives aimed at securing the housing needs of older adults, such as dedicated housing or housing for seniors, although these programmes are still scarce in number. It is equally important to supplement the accommodation-related measures with initiatives aimed at adapting the housing environment to the needs of an ageing society. It was as early as in 1969 when Andrzejewski stated that the well-being of an individual is influenced by the conditions inherent in the housing environment, among which he named the physical features of a residential dwelling, its location and the nature of the surroundings (Andrzejewski, 1969; Rataj, 2018).

When analysing problems resulting from the ageing of societies, emphasis should be placed most importantly on the economic effects. Among them, one of the most frequently indicated negative effect is the growing burden for the state to pay out social benefits (Rataj & Iwański, 2020). Let us note, however, that there is a concept emphasising a potential offered by older society members, a possibility of using their human capital. According to the silver economy concept, ageing population may also have a positive impact on the economy. On the one hand, it is the result of the need to create products and services addressed to older people as a specific category of consumers; on the other hand, it is the consequence of a possibility to extend

their professional activity, providing for their independence for as long as possible, or improving their health condition and fitness, as well as the way seniors use their free time (Szukalski, 2021; Wassel, 2011).

Silver economy is one of the instruments supporting the implementation of housing policy in the context of older people. Its purpose is to produce goods that encourage a healthy, active and productive life by people aged 60+ (Krzyminiewska, 2020). Moreover, the application of the instruments offered by silver economy raises the older generation's chance for active ageing in their place of residence, an idea gaining on popularity in European countries. As noted by (Szewczenko, 2017), the quality of urban space and housing structures is one of the most important factors enhancing the functional abilities of seniors. It allows them to undertake varying social roles as well as to participate in community life.

In the article, emphasis is put on the requirement to adapt housing to the needs of older society members in the context of the possibilities to invest in their human capital. The aim of the article is to demonstrate how housing policy and silver economy enable investing in the human capital of the older part of society.

The article fits in socio-economic analyses. The author uses the results of sociological and economic research, both based on foreign sources and own research. The examined problems are presented with the use of desk research and descriptive analysis.

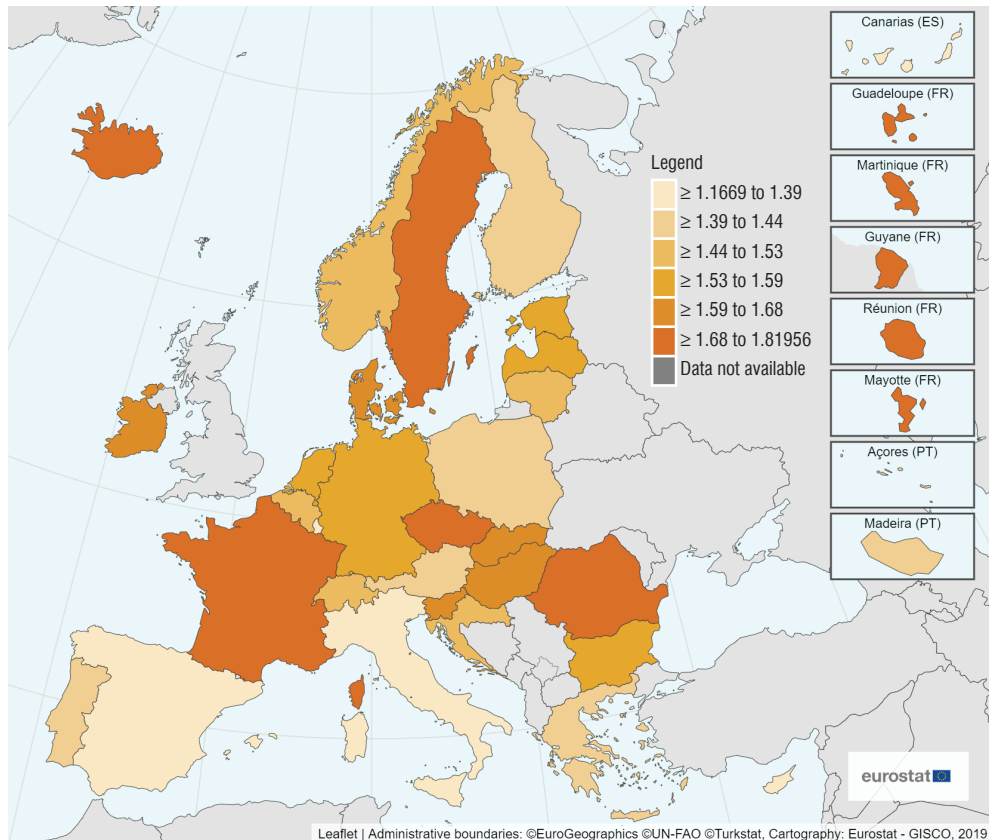
## Literature and Data Review

Human capital is a term used in sociological, economic as well as management sciences. From the sociological perspective, human capital may be defined, as in (Domański, 1993), as the resource of knowledge, skills, health and vital energy incorporated in society that may be increased by investing in people. The economic perspective of the human capital is represented, for example, by Smith (Popiel, 2015), who saw capital and human work as elements affecting the growth of social wealth, and in 1776 he found human skills as a source of the individual and national wealth. What is important, he considered the health of a human being, one's knowledge and, most importantly, the learnt skills as a personal property of an individual, to turn into the property of the society. In Smith's view, education and learning means investing in people.

When considering the potential and resources of older people, worthy of emphasis is the housing environment as an enabler of the development of seniors' human capital, which seems important in the context of demographic forecasts. In 2020,

in the EU member states, people aged above 65 accounted for nearly 22% of the population, while those aged 80 and more slightly above 6% of the population. By 2070, the share of those aged 65 and more will grow to almost over 30%, while 80+-year-olds to almost 13%. Demographic data show an increasing share of older people also in the population of Poland. In 2023, almost 15% of the inhabitants of this country was at least 65 years old. According to demographic forecasts, the share of older people in the population in 2070 will exceed 32%.

**Figure 1. Assumptions for fertility rates**



Source: Eurostat – Last updated date: Wednesday, 3 January, 2024 11:00 PM.

Population ageing is characteristic of both developed and developing countries. The total fertility rate (TFR) in Poland in 2023 amounted to merely 1.39, which placed the country near the end of the European Union ranking (24<sup>th</sup> place out of 30). A lower TFR was noted only in six countries: Finland, Luxembourg, Cyprus, Italy, Spain, Malta (Figure 1). In Poland, average life expectancy for women is approximately

81.7<sup>2</sup> years, and over 73.7 years for men. The demographic forecasts assume that this figure will grow to 89.5 years for women and 84 for men in 2070. Due to the persistent differences in the life expectancy of women and men, the process of feminization of old age will progress, particularly in the 85+ group (Iwański et al., 2019).

In the context of such demographic forecasts and challenges entailed by ageing societies, silver economy seems to be of great importance. It can be defined as *the economic opportunities arising from the public and consumer expenditure related to population ageing and the specific needs of the population over 50. The ageing population can be divided in 3 groups, each with their own need-patterns: active, fragile and dependent. Thus, the Silver Economy comprises a large part of the general consumer economy, but with considerable differences in spending priorities and patterns* (Erceg & Barkovic Bojanic, 2017). Furthermore, silver economy is combined with silver production, the aim of which is to produce goods encouraging a healthy, active and productive lifestyle among those aged 60+. The European Union places a lot of emphasis on considering silver economy as an instrument supporting professional activity and social integration of people aged 60 (Krzyminiewska, 2020).

Silver economy in the European Union is approached in various economy sectors, which is driven by the satisfaction of needs and engagement in activities by older people not only in terms of health but also social services, culture and leisure, education, transport, construction and technologies.

According to Krzyminiewska (2019) we can distinguish certain main areas of silver economy (Diagram 1). Housing is located in the two main areas, firstly in silver industries with goods and services dedicated to the elderly including facilities and smart homes, and also in gerontechnology which could be used in seniors' dwellings.

**Diagram 1. Areas of activities of silver economy**



Source: (Krzyminiewska, 2019).

<sup>2</sup> Based on Eurostat data on 22.08.2023.



Silver economy allows to treat older people not only as recipients, but also creators of services. By the creation of new jobs and working places seniors may undertake social and professional activity longer, and this leads to a changed social perception of older ones: from individuals who are a burden to ones that are independent, fit and resourceful. Thanks to new technologies (e.g., health monitoring, smart homes, driverless vehicles, and care robots) and the possibility of using them to lower the costs of ageing (Erceg & Barkovic Bojanic, 2017), seniors' quality of life is improved. By an option to create a friendly residential and urban space, housing fits in the concept of silver economy.

Managing housing environment by using the achievements of silver economy gives enormous development possibilities to current and future seniors. Silver economy is strictly connected to gerontechnologies, the effect of interest in the development of new technologies and combining them with gerontology (Klimczuk, 2011, 2013, 2016). The use of gerontechnology in a variety of areas of an older person's life may significantly affect the increase of the quality of health care, housing, life environment, employment, transport, information services or leisure (Boruta, 2017). The growing demand for care among ageing societies is impossible to be met by the growth of the number of carers only. The quality of life of the elderly may be significantly improved by new technologies, including smart homes as an element of suitable architectural solutions, and tech innovations facilitating an independent life (Stefanov et al., 2004), which entails the development and use of seniors' human capital.

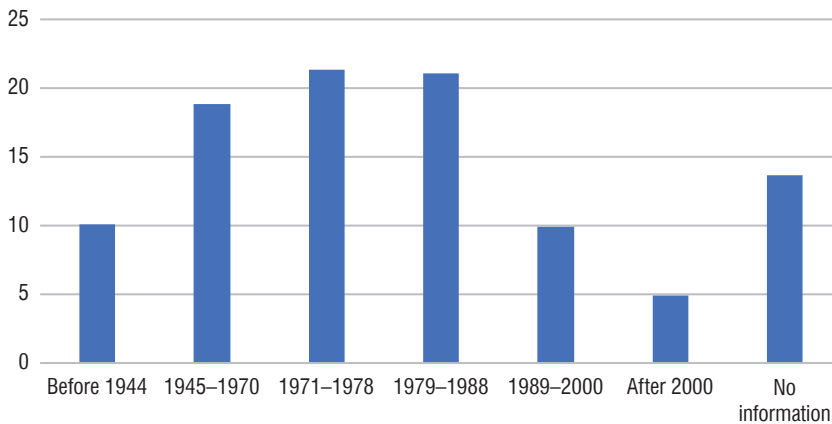
## Housing Conditions among Senior Population

Appropriate housing conditions play a vital role in meeting not only housing needs, but also broadly-defined living essentials (Rataj, 2018). With age, these needs evolve, and those that used to be considered peripheral, arising from partial limitation of physical fitness, now come to the forefront. Due to gradual decrease in professional activity, older individuals spend more time at home than younger people. Housing conditions very often determine seniors' ability to stay at home without the need to move to a community care unit. This applies especially to those who are partially or fully dependent. Adapting apartments occupied by seniors to the needs resulting from the gradual limitation of physical fitness affects not only the comfort of life but mostly the safety of older individuals (Zrałek, 2012), reduces the risk of accidents at home and allows for further professional and social activity.

Older people often live in dwellings constructed before the political transformation in Poland (Figure 2), which were built in line with different legal requirements

in terms of architectural barriers (Szweda-Lewandowska, 2021). Baby-boomers, i.e., individuals born in 1946/1947–1958/1960, live, among others, in blocks of flats constructed with the use of prefabricated panels system (Gronostajska, 2016) where they are frequently affected by the so-called *fourth-floor syndrome*, which means that seniors are “trapped” in flats located on higher floors in buildings with no lifts) (Rataj et al., 2018). As a consequence, the space in which older people actively live often gets shrunk to their own flat.

**Figure 2. Year of construction of the building currently occupied by the elderly in 2020 (in %)**



Source: (Szweda-Lewandowska, 2021).

According to the PolSenior research (Szweda-Lewandowska, 2021) every tenth person aged 60–64, every fifth aged 75–79 and every fourth aged 80–84 declared the existence of architectural barriers in their housing environment. In the age group 85–89, the share of people declaring the existence of architectural barriers amounted to nearly 38%, whereas in the oldest group (90 years old and more) almost 43%. The health condition and physical limitations affecting the difficulties with moving are the main factors impacting the perception of architectural solutions as barriers. Narrow staircases, high steps or doorsteps will not be seen as obstacles by fit and independent individuals, contrary to those who require support of specialist equipment (walking frames, crutches) or move on a wheelchair. The Statistics Poland (GUS) reports) (GUS, 2022) that the share of seniors’ households declaring that their flat is located in a building with architectural barriers hindering access to it increased in 2021 (from 29.1% in 2020 to 29.3%).

From the perspective of investing in human capital, it seems important to create such housing conditions and (broadly defined) housing environment that will

allow seniors to maintain their activity in various areas. The main role in this context should be played by housing policy, addressing the needs not only of the current seniors but also seniors-to-be.

## Findings

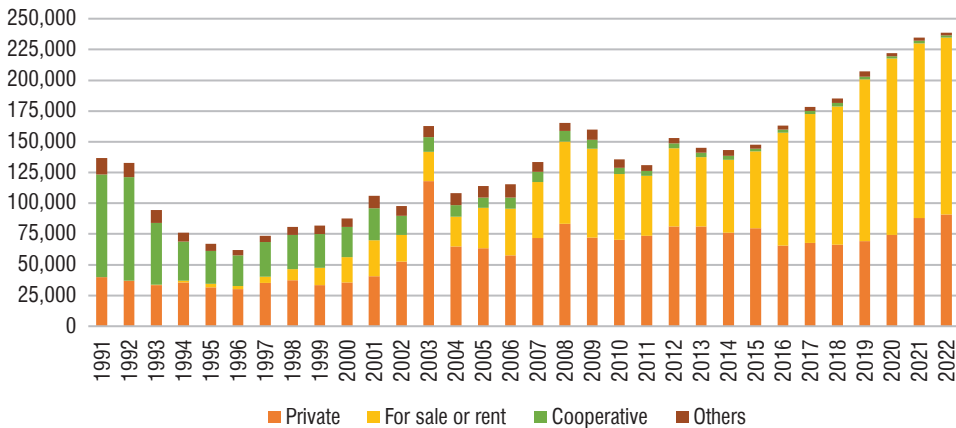
Investing in the human capital of older people, supported by housing policy instruments, gives broad options both from the point of view of the older generation and public entities. Creating opportunities for full participation in the economy and society allows seniors to widen their horizons, improve the qualifications and gain new knowledge (Kowalska, 2017). Providing appropriate housing environment enables safe and independent life, which is of importance from the economic perspective, as keeping older people at community care units (CCU) is expensive. For example, in 2023 an average monthly resident maintenance cost at a Warsaw public CCU was PLN 7,767.11, of which the resident him- or herself paid no more than 70% of their income (regardless of the income source). The spouse and relatives in the ascending line before the descendants are also obliged to pay the fees, and the rest, i.e., the difference between the average maintenance cost and the fees paid, is paid by the municipality from which the person was referred to the CCU. Despite having instruments allowing them to create a variety of organisational forms, such as community self-help homes, sheltered housing, family-type nursing homes, day-care units, municipalities used these options to a small extent only. The consequence is fast-growing expenditure on the maintenance of people referred to CCUs. An audit of the Polish Supreme Audit Office (NIK) shows that in 2011–2014, municipal costs in this area in Poland grew from PLN 680 million to more than PLN 1,035 million, which is an increase of 52% (NIK, 2017), while in 2023 it was as much as PLN 1,315 million. These costs are to a little extent covered by the fees paid by the residents and their family members. In 2014, the expenditures in the social assistance centres covered by the audit amounted to PLN 16,300 per person living in a nursing home, while in 2023 it was PLN 24,800. Due to an abundance of care-, living- and rehabilitation-related tasks, community care units very often disregard the aspect of development of the human capital inherent in seniors, and the capabilities of older people even to a larger extent. Introduction of changes to housing policy, taking account of the current and future needs of seniors, will allow to invest in their human capital as well as to curb the expenditure on the care services provided by CCUs. Such policy makes it possible to reduce the demand for long-term care provided in nursing and treatment facilities, limits the costs of long-term care, and helps to achieve

a higher care index (as compared to residential facilities) among dependent people) (Rataj & Iwański, 2020). These costs could be partially transferred to the housing policy sector, in order to adapt the broadly-defined housing environment to the needs of older people. As a result, there would emerge a possibility to use housing stock not only of the current but also future seniors, which cannot be said about the expenses incurred every year on CCUs.

## Discussion

In the author's opinion, the main challenges posed by the ageing of Polish society in the context of housing should be discussed in two aspects. Firstly, by taking into account the perspective of ageing society already at the design stage of new buildings, i.e., by presenting measures that will benefit purchasers/users who are to become future seniors. Secondly, by creating housing stock dedicated to the current seniors. Moreover, in both cases, it is important to create a friendly living environment (broadly defined) within the flat, building and the neighbourhood.

**Figure 3. Dwellings completed in Poland between 1991–2022**



Source: GUS data 1991–2023; Lis (2021) (Lis, 2021).

Polish housing policy is dominated by a trend supporting the purchase of a flat with the aim of owning it. Regardless of whether it is the Family on Their Own programme (Rodzina na Swoim), the Home for the Young (Mieszkanie dla Młodych), or the Safe 2% Loan (Bezpieczna Kredyt) currently in implementation, creating conditions to meet housing needs has focused and continues to focus mainly on young

and middle-aged individuals. As a result of uninterrupted interest in purchasing flats, the construction of new units also continues (Figure 3), although Poland has been noting a surplus of apartments over the number of households since 2012.

Completed dwellings are adapted to the changing conditions of housing culture by improving the quality of building materials (shifting away from large prefabricated panels), equipping them with service lines, or lifts in buildings. However, in the majority of cases, they do not include solutions (except for the lifts) that could be of use for older residents in the future. This approach of both investors and housing programme planners does not take account of the fact that the society is ageing. The author of this article is of the opinion that the approach of investors and social awareness of buyers should be changed so that construction output not only addresses the very important current housing needs, but also secures them for the time of the old age. Offering apartments with appropriate infrastructure nearby the building, such as ramps or benches, in the building itself, like lifts allowing to move bedridden people, and in the dwelling, such as lack of doorsteps, wide doors, bathrooms enabling wheelchairs, would allow the current buyers not only to stay in their home as long as possible but also to continue their economic and social activities.

In Poland, buying a flat often involves a long-term mortgage, which means that the current 30- and 40-year-olds will repay their loans, assuming a 30-year loan, when they are 60 and 70 years old, i.e., when it may turn out that the bought flat does not allow to live independently due to architectural barriers. A future-oriented approach to construction activity will make it possible to avoid high costs of adapting dwellings to the needs of older people, while at the same time using the potential of older people. Introduction of appropriate measures at the stage of construction would enable not only the current buyers to use their flats as long as possible but also invest in the human capital of the future seniors by letting them stay active as long as possible.

The potential of silver economy and gerontechnology becomes increasingly apparent in the scientific and public debate. Many of housing solutions are an aftermath of the development of gerontechnology. By building homes with the use of new technologies allowing for ageing in place, we provide for the comfort, safety and functionality to let seniors undertake various activities.

The responsibility for implementing the above assumptions into practice should lie in both public and private entities, supported by state programmes. Thus, an essential element is to create solutions at both the central and local level, and equipping the particular entities with instruments allowing for their implementation.

At the central level, entities responsible for forming housing policy and creating its programmes could consider supplementing its main goals by the creation of

a friendly housing environment for the ageing society. As part of this goal, they could encourage investors of the residential construction market to take into account in their designs the changing housing needs resulting from gradual limitations of usefulness.

At the local level, the main responsibility for the implementation of housing policy tasks rests with municipalities, which have the obligation to create public housing resources for households that are in a difficult financial situation. Assuming that municipalities would adapt part of the public housing stock to the needs of older people and create private-public partnerships to undertake new investments, there is a possibility to reduce the municipal expenditure related to the maintenance of seniors at community care units, and use the human capital of older people.

However, the national housing policymakers realise that we are currently experiencing significant changes in the structure of housing needs resulting from the progressive ageing of Polish population. It is important to remember that without systemic changes and nationwide solutions, local governments will be very limited in their activities directed at senior housing policy.

The author believes that those responsible for implementing housing policy in Poland should introduce new solutions. One of the most important factors in creating a housing policy that takes into account the needs of seniors is increasing the pressure to promote ageing in place. It is important to invest in the adaptation of the current dwellings of elders to allow them to live independently as long as possible or, at a later stage when the degree of dependency grows, to enable secure and appropriate care provided by the family or care professionals (from the private market, the social care sector, or the healthcare sector (Rataj & Iwański, 2020).

In Western countries the idea of ageing in place was implemented to housing policy since decades. For example, in Sweden living at home is based on the assumption that seniors have the right to live independently in decent conditions as long as possible. If the property occupied by an older person is not adapted to their special needs, he or she may obtain funds from the local government to adapt it properly (Edström & Gustafsson, 2011).

In the Netherlands, great attention is focused on intergenerational dialogue. The Dutch believe that the more conversation they have about how the elders see their future, the more care and support can be tailored to them. That is why establishing what someone wants or needs as they grow older and how to achieve these wishes is a vital component of aging with dignity. In addition, the aging in place program focuses on what older adults can do themselves) (de Jonge, 2019).

Ageing in Place has been a key tenet of UK policy on older people and housing. To support the ageing in place system in the UK telecare services is developing, using information and communication technologies (ICTs) to help people live more inde-

pendently in their own homes (Sixsmith & Sixsmith, 2008). Local councils provide telecare services with different instruments, for example: alarm button, environmental sensors for smoke, flood, temperature, gas and sensors for passively monitoring the person's movements (door opening, pressure sensors for bed or chair occupancy, or enuresis). In Poland, The Regional Centre for Social Policy is implementing a pilot programme on telecare. However, these measures are still insufficient to support seniors in developing their potential and using their human capital.

## Conclusion

The demographic forecasts for Poland clearly indicate that the number of people aged 65+ will steadily grow. In this context, it should be considered how to use the potential offered by older people and how to invest in their human capital by adapting homes to the needs changing with age. As shown in the PolSenior research (Szweda-Lewandowska, 2021), architectural barriers at older people's place of residence are a common issue. Therefore, it seems necessary to change the housing policy trends so as to allow people aged 60+/65+ for further activity. Seniors themselves, due to limited financial capabilities, are not able to adapt their flats to changing circumstances, so solutions need to be designed that use the achievements of silver economy and gerontechnology. In addition to adapting the existing housing stock, it is also necessary to design flats with the use of modern equipment, including digital one, that will provide for the safety of seniors at their homes. The author is aware that the production costs of flats using the solutions of gerontechnology are very high, but a future-oriented look at this type of investment as well as the capital existing in older people will allow to limit the upcoming need to adapt flats and the costs involved in long-term care, and moreover to use the knowledge, experience and resources offered by older people to increase economic growth.

The author of this article is well aware that the proposed changes require a long legislative process, a change of the narrative in public discourse as well as in the societal attitudes towards housing needs, which may present an enormous barrier. Demographic forecasts, however, unquestionably show that Polish society will be an ageing one, and the potential offered by the older generation must be used and invested in by offering a safe housing environment.



## Author Contributions

The author confirms being the sole contributor of this work and has approved it for publication.

## Conflict of Interest

The author declare that the research was conducted in the absence of any commercial or financial relationships that could be construed as a potential conflict of interest.

## Ethics Statement

The author certifies that the research published in the text was carried out in accordance with the research ethics of the affiliated university.

## Research Data Availability Statement

The original data presented in the study are found in the article. Further inquiries may be made to the author.

## Bibliography

- Andrzejewski, A. (1969). *Zarys polityki mieszkaniowej*. Arkady.
- Boruta, M. (2017). Gerontechnologia jako narzędzie w procesie zaspokajania potrzeb mieszkaniowych seniorów. *Progress in Economic Sciences*, 4(2017), 25–36.
- Brodsky, J., & Clarfield, A.M. (2017). Long Term Care in Health Services. In S.R. Quah (Ed.), *International Encyclopedia of Public Health* (2nd Edition, pp. 459–463). Academic Press. <https://doi.org/https://doi.org/10.1016/B978-0-12-803678-5.00257-5>
- de Jonge, H. (2019). A Vision for the Future: Innovations in Care for Older Adults in the Netherlands. *AARP International: The Journal*, 12, 72. <https://doi.org/10.26419/int.00036.021>
- Domański, S.R. (1993). *Kapitał ludzki i wzrost gospodarczy*. PWN.
- Edström, A., & Gustafsson, M. (2011). *Elderly Living in Sweden Present solutions and future trends*. KTH Vetenskap och konst.
- Erceg, A., & Barkovic Bojanic, I. (2017, October). *Silver Economy: Demographic Change and Economic Opportunity*.
- Golant, S.M. (2008). Low-Income Elderly Homeowners in Very Old Dwellings: The Need for Public Policy Debate. *Journal of Aging & Social Policy*, 20(1), 1–28. [https://doi.org/10.1300/J031v20n01\\_01](https://doi.org/10.1300/J031v20n01_01)

- Gronostajska, B.E. (2016). *Kształtowanie środowiska mieszkaniowego seniorów* (Oficyna Wydawnicza Politechniki Wrocławskiej, Ed.).
- GUS. (2022). *Sytuacja gospodarstw domowych w 2021 r. w świetle wyników badania budżetów gospodarstw domowych*.
- Ikegami, N., & Campbell, J.C. (2002). Choices, Policy Logics and Problems in the Design of Long – term Care Systems. *Social Policy & Administration*, 36(7), 719–734. <https://doi.org/10.1111/1467-9515.t01-1-00313>
- Iwański, R., Rataj, Z., & Cieśla, A. (2019). Housing Needs of Older People in Poland as Exemplified by the Warsaw, Poznań and Szczeciń Urban Areas. *Real Estate Management and Valuation*, 27(2), 126–137.
- Klimczuk, A. (2011). Transfer technologii w kształtowaniu srebrnej gospodarki. *Transfer Wiedzy w Ekonomii i Zarządzaniu*, 57–75.
- Klimczuk, A. (2013). Koncepcja solidarności pokoleń w krajowej polityce społecznej. *MPRA Paper, University Library of Munich*, 58034, 99–111.
- Klimczuk, A. (2016). “Silver Economy” Models in the European Union in the Comparative Approach: An Attempt to Introduce Discussion. *Problemy Zarządzania*, 59 (2/1), 41–59. <https://doi.org/10.7172/1644-9584.59.3>
- Kowalska, M. (2017). Zasoby kapitału ludzkiego osób starszych na obszarach wiejskich Polski południowo-wschodniej. *Zeszyty Naukowe SGGW w Warszawie – Problemy Rolnictwa Światowego*, 17(2), 116–125. <https://doi.org/10.22630/PRS.2017.17.2.31>
- Krzyminiewska, G. (2019). Silver Economy in Rural Areas in the Context of (Un) Sustainable Development. *ANNALS OF THE POLISH ASSOCIATION OF AGRICULTURAL AND AGRIBUSINESS ECONOMISTS*, XXI(3), 212–219.
- Krzyminiewska, G. (2020). Ethical Dilemmas of the Silver Economy. *Economics and Law*, 19(1), 61–71.
- Lis, P. (2021). Wspólnie czy indywidualnie? Na własność czy wynajem? Wszystkim czy wybranym? Dylematy współczesnej polskiej polityki mieszkaniowej. *Studia BAS*, 2(66), 35–50. <https://doi.org/10.31268/StudiaBAS.2021.16>
- Łuczak, P. (2018). How Do Pension and Healthcare Systems Frame Long-Term Care Policy? Comparison of the Czech Republic and Poland. *Social Policy & Administration*, 52(7), 1396–1409. <https://doi.org/10.1111/spol.12399>
- Newman, S.J. (1995). Housing Policy and Home-Based Care. *The Milbank Quarterly*, 73(3), 407. <https://doi.org/10.2307/3350373>
- NIK. (2017). *Świadczenie pomocy osobom starszym przez gminy i powiaty*.
- Popiel, I. (2015). Aspekty pojęciowe kapitału ludzkiego i jego znaczenie. *Studia Prawno-Ekonomiczne*, 95(2015), 301–315.
- Rataj, Z. (2018). *Společne budownictwo mieszkaniowe i jego rola w zaspokajaniu potrzeb mieszkaniowych niezamożnych gospodarstw domowych w Polsce*. CeDeWu.
- Rataj, Z., & Iwański, R. (2020). The Role of Housing Policy in Long-Term Care in Poland. *Housing Policy Debate*, 1–13. <https://doi.org/10.1080/10511482.2020.1825011>

- Rataj, Z., Iwański, R., & Bugajska, B. (2018). Społeczne budownictwo mieszkaniowe wobec starzenia się polskiego społeczeństwa. *Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny*, 80(1), 287–300. <https://doi.org/10.14746/rpeis.2018.80.1.22>
- Sixsmith, A., & Sixsmith, J. (2008). Ageing in Place in the United Kingdom. *Ageing International*, 32(3), 219–235. <https://doi.org/10.1007/s12126-008-9019-y>
- Stefanov, D.H., Zeungnam Bien, & Won-Chul Bang. (2004). The Smart House for Older Persons and Persons with Physical Disabilities: Structure, Technology Arrangements, and Perspectives. *IEEE Transactions on Neural Systems and Rehabilitation Engineering*, 12(2), 228–250. <https://doi.org/10.1109/TNSRE.2004.828423>
- Swartz, K. (2013). Searching for a Balance of Responsibilities: OECD Countries' Changing Elderly Assistance Policies. *Annual Review of Public Health*, 34(1), 397–412. <https://doi.org/10.1146/annurev-publhealth-031912-114505>
- Szewczenko, A. (2017). Srebrna gospodarka jako impuls w rozwoju przestrzennym i społecznym miasta. *Przestrzeń. Urbanistyka. Architektura*, 1. <https://doi.org/10.4467/00000000PUA.17.011.7129>
- Szukalski, P. (2021). Trzy kolory: srebrny: co to takiego silver economy? *Polityka Społeczna*, 5–6(2012), 6–10.
- Szweda-Lewandowska, Z. (2021). Warunki mieszkaniowe. In Gdański Uniwersytet Medyczny (Ed.), *PolSenior2 Badanie poszczególnych obszarów stanu zdrowia osób starszych, w tym jakości życia związanej ze zdrowiem*.
- Wassel, J.I. (2011). *Business and Aging: The Boomer Effect on Consumers and Marketing* (pp. 351–359). [https://doi.org/10.1007/978-1-4419-7374-0\\_22](https://doi.org/10.1007/978-1-4419-7374-0_22)
- Wiener, J.M. (2011). Long-Term Care Financing, Service Delivery, and Quality Assurance. In *Handbook of Aging and the Social Sciences* (pp. 309–322). Elsevier. <https://doi.org/10.1016/B978-0-12-380880-6.00022-8>
- Zrałek, M. (ed.). (2012). *Przestrzenie starości* (M. Zrałek, Ed.). OW Humanitas.

*Miroslava Vlčková<sup>1</sup>*  
*Roman Šejba<sup>2</sup>*

## Economic Crime Analysis in the Regions of the Czech Republic in Relation to Macroeconomic Data

---

### Abstract

Criminal activity is a serious but unfortunately inevitable phenomenon in society, which needs to be regulated or minimised. This paper analyses crime from 2008 to 2022, with the main objective of determining the relationship between solved crimes and the total number of crimes, as well as the relation between the severity of criminal offenses and unemployment and average wages. Furthermore, it aims to predict crime rates for the next six years. Additionally, based on multiple linear regression, crime in the Czech Republic is compared with its neighbouring countries. It has been found that there is a positive linear relationship between the number of crimes and the number of solved crimes. Similarly, there is a statistically significant negative relationship between the number of crimes and average wages. Regarding the analysis in relation to neighbouring countries of the Czech Republic, it can be observed that the development of criminality in the Czech Republic follows a similar trend to that of the Slovak Republic and Germany.

**Keywords:** Crime analysis; Prediction of criminality; International comparison of crime rates; Dependence of crime with macroeconomic data.

**JEL Classification Codes:** K42, R11

---

<sup>1</sup> University of South Bohemia, Faculty of Economics, Department of Accounting and Finance, e-mail: mvlckova02@ef.jcu.cz, <https://orcid.org/0000-0002-6935-3037>.

<sup>2</sup> Faculty of Economics, Department of Accounting and Finance, e-mail: sejbar00@ef.jcu.cz.

---

## Analiza przestępczości gospodarczej w regionach Republiki Czeskiej w odniesieniu do danych makroekonomicznych

---

### Streszczenie

Działalność przestępcza jest poważnym, ale niestety nieuniknionym zjawiskiem, które należy uregulować lub zminimalizować. Niniejsza praca dotyczy analizy przestępczości w latach 2008–2022, a jej głównym celem jest określenie związku pomiędzy wyjaśnionymi przestępstwami a całkowitą liczbą przestępstw, a także związku pomiędzy wagą przestępstw a bezrobociem i przeciętnymi wynagrodzeniami. Ponadto ma na celu prognozowanie wskaźników przestępczości na najbliższe sześć lat. Dodatkowo, w oparciu o wielokrotną regresję liniową, porównuje się przestępczość w Czechach z krajami sąsiednimi. Stwierdzono, że istnieje dodatnia liniowa zależność pomiędzy liczbą przestępstw a liczbą przestępstw wyjaśnionych. Podobnie istnieje istotna statystycznie ujemna zależność pomiędzy liczbą przestępstw a przeciętnym wynagrodzeniem. Po przeprowadzeniu analizy w odniesieniu do krajów sąsiadujących z Republiką Czeską, można zauważyć, że rozwój przestępczości w Czechach wykazuje podobną tendencję jak w Republice Słowackiej i Niemczech.

**Słowa kluczowe:** analiza przestępczości, przewidywanie przestępczości, międzynarodowe porównanie wskaźników przestępczości, zależność przestępczości od danych makroekonomicznych

**Kody klasyfikacji JEL:** K42, R11

---

## Introduction

Criminal activity in the Czech Republic has been mostly declining over the past nearly 15 years. The only exception was in 2013, when there was a significant increase in crime due to an amnesty declared by the then-president, and during the specific period of the Covid-19 pandemic. However, crime remains a serious social and pathological phenomenon that cannot be completely eliminated from society but can be regulated to some extent, thus keeping it within certain limits.

Legally, criminality encompasses a range of acts that violate the legal norms of a society within a specific territory and time. Criminal activity, in this sense, refers only to what is governed by criminal law (Criminal Code No. 40/2009 Coll., 2009). However, from a sociological perspective, the concept of criminal acts extends beyond the legal framework, reflecting multiple aspects and providing a broader insight into the issue.

In the Czech Republic, overall crime has been decreasing for a long time, which is attributed to several factors. According to Malík Holasová (2014), one of the main reasons is the improvement of the police work and the implementation of modern technologies in crime detection. Another important factor is demographic development, as an aging population leads to lower crime rates, given that most crimes are committed by younger individuals. On the other hand, crime is increasing in some areas, particularly cybercrime. Another reason for the declining crime rate is economic stability and a lower unemployment rate, which reduce the economic motivation to commit crimes (Burian & Hřebík, 2017). Kudrlová & Vlach (2017) point out that with the increasing use of the Internet and digital technologies, the number of cyber-related crimes is also rising. However, it should be noted that statistics may also be affected by changes in the legal framework and the reporting of criminal activity.

## Theoretical Background

The theoretical basis of this paper does not come directly from criminology, which is a scientific discipline that investigates the causes, consequences, prevention, and control of crime. On the contrary, they are based on econometrics, although these scientific disciplines complement each other in examining the complex relationships between crime and macroeconomic factors. Econometrics uses statistical methods to analyse economic data, in this case in crime.

According to the International Association of Crime Analysts (2014), crime analysis is defined as: „A profession and process in which a set of quantitative and qualitative techniques are used to analyse data valuable to police agencies and their communities”. This encompasses the analysis of various aspects, including victims, social life quality, disorder, and others, as well as police operations, crime prevention, and police strategies.

In the Czech Republic, a criminal offense is defined in the Criminal Code No. 40/2009 Coll., §13, stating that, „A criminal offense is an unlawful act designated as a crime by criminal law and exhibiting the characteristics specified by such law”.

The analysis of crime data in the Czech Republic began more than 100 years ago, but most crime-related publications date from after 1989.

During the first half of the 20th century in the Czech Republic, Miříčka (1902) examined forms of criminal offenses and the legal regulations of the time, Solnař (1931) discussed crime in the Czech lands in the years 1914–1922, and Kallab (1935) focused on substantive criminal law in the Czech and Moravian-Silesian region. In the second half of the 20th century, the analysis of criminal statistics, causes of criminal

offenses, and methods of committing crimes started to be explored (Jüttner, 1968). Krabec (1973) studied the development of criminality in the former Czechoslovakia. Holický & Březovský (1975) compiled a handbook for crime prevention and control. This period also saw an increase in youth crime, and researchers like Suchý (1972), Večerka (1985), and Vlček (1989a) explored this issue, including the utilization of youth's leisure time. Towards the end of the pre-revolutionary period, computer crime started to emerge and was subsequently analysed, with Vlček (1989b) being one of the early researchers in this area. It is also a question whether the crime data published in the Czech Republic before 1989 were reliable.

After the revolution in 1989, new crime-related topics emerged, such as crime committed by women (Šmausová, 1992; Válková, 1993) and economic crime and organized crime (Robinson, 1995; Liška, 1997; Budka, Dvořák & Zimmel, 2000). During this period, street crime and cases of domestic violence also increased. After 2000, more sophisticated analyses and statistics on criminal offenses were conducted, including influences such as drug-related crime (Štábová, 2002), gambling (Nešpor, 2007), cybercrime (Jirovský, 2007), terrorism-related crime (Pikna, 2006), insolvency-related crime (Kotlán, 2020), and tax fraud (Olexova & Sudzina, 2019). Additionally, social, and economic impacts of crime on state stability, crime committed by foreigners, and victimology (Velikovská, 2016) have gained importance.

It follows from the above that crime can take many forms and affects many areas of life. It traditionally includes violent crimes such as murder, robbery, and assault, as well as property crimes such as theft, burglary, and fraud. However, as society and technological develop, crime is continuously evolving. One of the most significant trends in recent years is the increase in cybercrime. Cyber-attacks, fraud, and identity theft are becoming more common with the increasing use of digital technologies, and the Internet. Cybercrime is now one of the fastest growing threats (Kudrlová & Vlach, 2017).

Crime also changes with demographic and economic shifts in society. For example, economic crime, including tax evasion and financial fraud, increases during periods of economic uncertainty and political instability. Scheinost et al. (2022) draw attention to the significant influence of economic factors such as inflation and unemployment on different types of criminal activity. In addition, the authors point out that the areas in which criminal activities are committed are also changing. Whereas crime was once primarily concentrated in urban areas, it is now increasing in smaller towns and the countryside. This trend relates to the increasing population mobility and the development of transport infrastructure. To understand the factors influencing crime trends, it is essential to map crime data.. The crime rate is a statistical indicator measuring the number of crimes committed within a certain period, usu-



ally a year, relative to the population. This indicator is often expressed as the number of crimes per 100,000 inhabitants (Becker, 1974).

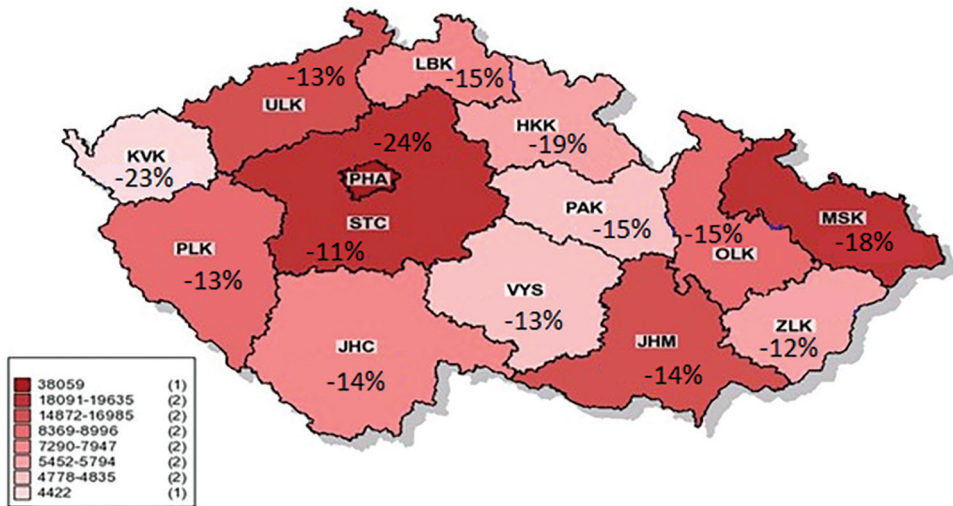
Mapping contributes to detecting criminal offenses. Dağlar & Argun (2016) argue that technological advancements and the availability of geographic data resources enable investigators to map criminality, aiding in its detection and prediction. Similarly, Pánek et al. (2019) show that criminal offenses are spatially clustered, with certain places in cities having higher crime rates. Mapping also takes place in the Czech Republic at regional, district, city levels. Prague, the capital, is the most affected area in terms of criminality. Temelová et al. (2014) examine crime and safety in different districts of Prague, finding that despite higher crime rates in certain areas, residents of suburban districts feel safer. As shown in Figure 1, the least crime-affected regions are Highland Region, Zlín Region, and Karlovy Vary Region. On the other hand, the most affected regions, besides Prague, are Central Bohemian Region, Moravian-Silesian Region, and South Moravian Region. However, when data is recalculated per 1000 inhabitants, the least crime-affected regions remain the Highland Region, Zlín Region, and Pardubice Region, while the most affected regions, besides Prague, are the Ústí Region, Moravian-Silesian Region, and Karlovy Vary Region. Interestingly, the Karlovy Vary Region, despite having a lower absolute number of criminal offenses, emerges as a high-crime region when adjusted for population size.

One positive development in the first year of the Covid-19 pandemic, in 2020, was the recorded lowest number of criminal offenses in modern history. As mentioned above, this was due to the Covid-19 pandemic, during which a state of emergency was declared, leading to more stringent penalties for criminal activity. According to the Czech Police (2021), compared to the previous year, crime decreased by 33,696 offenses, representing a 16.9% decrease. However, the clearance rate increased by more than 3%, reaching a level of 56.3%. Figure 1 shows the overall crime scale in the first year of the pandemic and the percentage decrease in the number of criminal offenses compared to the pre-pandemic period.

The main causes of the decrease in criminal activity are likely due to restrictive measures implemented during the COVID situation, which resulted in reduced mobility of people in the Czech Republic and limited entry of citizens from other countries. Additionally, the amendment to the Criminal Code in October 2020, which raised the threshold for qualifying a criminal offense to 10,000 CZK, also contributed to the decline. When comparing the classification of criminal offenses by types, it was found that all observed categories experienced a decrease. For example, the number of thefts decreased by more than 23%, and economic crime decreased by nearly 25% compared to the previous year. The decrease in criminal activity was observed in all regions of the Czech Republic. The largest difference was recorded in the capital city

of Prague, where there were 23.7% fewer criminal offenses in comparison to 2019. Another significant decline, almost 23%, was noted in the Karlovy Vary Region, and nearly 19% in the Hradec Králové Region (Police of the Czech Republic, 2021).

**Figure 1. The total crime in individual regions of the Czech Republic in 2020 and the percentage decrease in the number of criminal offenses compared to 2019**



Source: Police of the Czech Republic (2021).

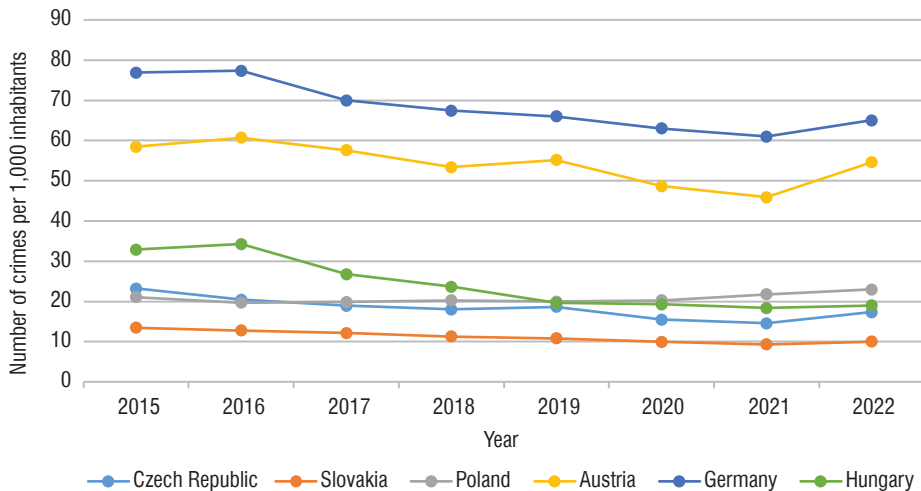
Comparing crime rates in the Czech Republic and neighbouring countries when adjusted for the number of offenses per 1,000 inhabitants (data selected from available sources: Slovakia, Poland, Germany, Austria, and Hungary), Germany and Austria are the most affected countries, while Slovakia is the least affected country (Ministerstvo vnútra Slovenskej republiky, 2022; Główny Urząd Statystyczny, 2022; Bundesministerium Inneres, 2022; Bundeskriminalamt, 2022; Hungarian Central Statistical Office, 2022; Police of the Czech Republic, 2022). However, Suhányi et al. (2016) state that Slovakia might face crime more frequently over time, with diverse forms of criminal activity. The Czech Republic, along with Poland, falls among the second least affected countries.

Crime in the Czech Republic is a complex phenomenon that encompasses various types of criminal offenses, their frequency, extent, characteristics of perpetrators and victims, and other factors. Its development is influenced by many factors, with unemployment generally considered one of the most significant factors that can impact crime trends. By looking at Figure 1 and comparing the number of criminal offenses with the development of unemployment, it can be observed that in some

regions of the Czech Republic, where unemployment is higher, crime rates are also higher (with the exception of the capital city, Prague).

The relationship between unemployment and crime has been analysed since the early 20th century (see, e.g., Bonger, 1916; Glaser & Rice, 1959; Phillips et al., 1972). The relationship between crime, unemployment, and wages is a complex research area in criminology and econometrics. In recent years, several studies have focused on how economic conditions affect crime rates. Levitt (2004) points out that high unemployment is often associated with higher crime rates, as people without a stable income may be more prone to commit crimes as a means of securing the necessities of life.

**Figure 2. Comparison of crime rates in the Czech Republic and neighbouring countries from 2015 to 2022 (when adjusted for the number of recorded criminal offenses per 1,000 inhabitants)**



Source: Ministry of the Interior Slovak Republic (2022); Główny Urząd Statystyczny (2022); Bundesministerium Inneres (2022); Bundeskriminalamt (2022); Hungarian Central Statistical Office (2022); Police of the Czech Republic (2022); authors' processing.

Buonanno and Montolio (2008) examined data from Italy and found that increasing unemployment leads to an increase in property crime, which is consistent with the economic theory of crime proposed by Becker (1974) which states that individuals decide to commit crimes based on the analysis costs and benefits. Increased unemployment lowers the opportunity cost of committing crime, leading to an increase in crime.

In their study of crime in 39 countries, Fajnzylber, Lederman, and Loayza (2002) found that higher levels of income inequality and lower wages are strongly correlated

with higher rates of violent crime. This relationship is further supported by research by Raphael and Winter-Ebmer (2001), who found that crime rates in the US decrease as wages increase, which may be because higher wages reduce the economic pressure to commit crime. It is also important to mention that the relationship between unemployment, wages and crime is not always straightforward and may be influenced by other factors such as the effectiveness of the police force, social policies and cultural norms.

Cantor & Land (1985) examined the link between unemployment and criminality and found that unemployment affects crime in both the short term and the long term. In the short term, an increase in unemployment reduces crime through the opportunity effect. In the long term, however, an increase in unemployment leads to a rise in crime through the motivation effect. Their model was applied to crime data from the Czech Republic, however it was found to be unsuitable for analysing crime in the country. This conclusion was demonstrated by researchers such as Burian & Hřebík (2017).

However, various other factors influence the development of crime. Burian & Hřebík (2018) examined multiple variables such as population density, at-risk-of-poverty rate, less-educated population, more-educated population, total and long-term unemployment rate, the number of police officers, expenditures per police officer, gross domestic product per capita based on purchasing power, and clear-up rate (defined as the ratio of the number of solved crimes to total committed crimes). In this study, in addition to the impact of unemployment, we also focus on the influence of income levels on crime.

Crime rates are influenced by a wide range of factors that can be categorised into several categories: socio-economic factors (e.g., unemployment, income level and inequality, and education level); demographic factors (e.g., age structure, gender); cultural and social norms (e.g.; family relationships, culture and social values); political and legal systems (e.g., effectiveness of the legal system, political stability); and other external influences (e.g.; economic stability, migration). We can further divide these phenomena into controllable factors: unemployment, income inequality, education, age structure, family structure, and the effectiveness of the legal system, and further uncontrolled or difficult to control factors: cultural and social norms, political stability, external economic shocks, and natural disasters (Scheinost et al., 2022).

The relationship between the number of detected and recorded crimes is complex and depends on many factors. Detected crimes are those that have been successfully investigated and brought to a legal conclusion, while recorded crimes include all reported incidents, regardless of whether they have been resolved. The difference between these two indicators often reflects the effectiveness and capability of

the police. As Levitt (2004) states, high detection rates can be indicative of effective police tactics and sufficient resources. However, a certain percentage of crimes will always remain undetected. Reasons may include the complexity and nature of the crime, lack of evidence, or reluctance of witnesses to cooperate. Braga et al. (2019) point out that the structure of crime also plays a role – property crimes are often easier to detect than cybercrimes, which require specialised knowledge. Their study shows that detection rates are higher in areas with a higher number of police officers per capita. Detection rates are influenced by external factors such as the public's willingness to cooperate with the police and report crimes, as well as the size and structure of the police force.

The aim of the paper is to analyse crime in the Czech Republic, predict its development for the next six years, determine the relationship between solved crimes and the total number of crimes, and investigate the dependence between crime rates and macroeconomic data (unemployment and average wages). Additionally, the study aims to compare crime rates in the Czech Republic with those in Austria, Germany, Poland, and Slovakia through multiple linear regression.

The prediction of crime development in the Czech Republic and its regions will be done in two stages: a) prediction based on data from the period 2008–2019, and b) prediction based on data from the period 2008–2019 excluding the non-standard year 2013.

The analysis includes crime data for the years 2020 and 2021 (the latest available data for all analysed areas and countries). Due to the Covid-19 pandemic and the state of emergency declared during these years, crime rates were significantly lower. Therefore, these years are not included in all analyses to avoid distorting the trend development.

Based on the defined objectives, the following hypotheses have been established:  
H1: Increased unemployment is associated with a higher rate of committed crimes.

H1 assumes that higher unemployment may motivate individuals to resort to illegal means to obtain financial resources or address their economic needs. Conversely, lower unemployment generally provides better access to stable income sources and reduces motivation for committing crimes.

H2: Increasing average wages are associated with a decrease in the rate of committed crimes.

H2 suggests that there is a negative relationship between average wages and the number of crimes. As average wages increase, a lower crime rate is expected, and vice versa, as average wages decrease, a higher crime rate is expected.

H3: The development of crime in the Czech Republic is similar to that in neighbouring countries.

H3 assumes that the development of crime in the Czech Republic is similar to the development of crime in neighbouring countries such as Slovakia, Germany, Austria, and Poland. Therefore, if there are changes in crime trends in one country, similar changes are expected to be observed in the Czech Republic and its other neighbouring states.

## Research Methodology and Data

The data analysis was based on secondary data obtained primarily from the sources of the Czech Republic Police (Policie ČR, 2022) and its neighbouring countries' statistical offices (Ministry of the Interior Slovak Republic (2022); Główny Urząd Statystyczny (2022); Bundesministerium Inneres (2022); Bundeskriminalamt (2022); Hungarian Central Statistical Office (2022); Český statistický úřad (2023)). These sources provided information on the number and types of criminal offenses, their clearance rates, extent of damage, age and gender structure of offenders, unemployment rates, and average wages. Using available data sources allowed for a comprehensive analysis of crime in the area.

The paper analyses crime from 2008 to 2022. However, there were two non-standard fluctuations within these years. The first fluctuation occurred in 2013, which saw a significant increase in crime due to the amnesty declared by the former president of the Czech Republic. The second fluctuation was observed in the years 2020–2021, influenced by the Covid-19 pandemic and the declaration of a state of emergency, leading to a substantial decrease in crime. To avoid distorting trends in the development, not all years were included in the analysis.

Depending on the analysed data, an appropriate combination of methods was chosen to evaluate the data based on specific datasets and analysis goals to achieve relevant and informative results. Descriptive statistics were used to assess crime in a time series and in relation to selected EU countries. They were also used to evaluate individual types of crime (registered and solved) in the regions of the Czech Republic and at the national level, in combination with data synthesis.

Inferential and multivariate analysis were used as well. These methods were used to assess the dependency of solved criminal offenses on the overall criminal activity and the relationship between committed criminal offenses, unemployment and average wages. Additionally, multivariate linear regression was used for analysing crime trends in neighbouring countries of the Czech Republic. Multiple linear regression is a statistical method used to analyse the relationship between one dependent variable and multiple independent variables. The goal is to find a mathematical model



that best describes the linear relationship between the dependent variable and one or more independent variables (Freeman 2017; Devore, 2015).

Various statistical tests, such as t-tests or F-tests, are used to test the statistical significance of the regression coefficients. In this case, an F-test was used, which serves to test the overall significance of the model (Budíková 2010).

For predicting crime values in the near future, the ARIMA (Autoregressive Integrated Moving Average) was used. This model combines three components: autoregression (AR), integrability (I) and moving averages (MA). Based on historical data, future data are predicted.

Statistical analysis was performed in the STATISTICA program. Data were tested primarily at the  $p=0.05$  significance level. For some analyses, the level of significance was increased to  $p=0.10$ , to increase the sensitivity of the test to detect effects that would not be statistically significant at a lower level. As Devore (2015) states, in socio-economic studies or in the behavioural sciences, the use of a higher level of significance may be more acceptable than in strictly scientific fields such as medicine or physics, where it is customary to use a more stringent level.

Data visualisation was used as a complementary method for data evaluation.

## Empirical Data, Analysis, and Results

### Analysis of Criminal Offenses and Damages in the Czech Republic and Their Dependency

When analysing the development of crime in the Czech Republic from 2008 to 2019, the highest increase in crime during the observed period was recorded in 2013. This was due to the fact that in January of that year, then-President Václav Klaus declared an amnesty. As a result, crime rates rose by 7%, with more than half of the offenders being repeat offenders. As a result, crime rates rose by 2019, when a 3.5% increase in crime was recorded (Foit, 2020). In the following two years, crime rates decreased again. The table below analyses the percentage changes in registered and solved crime in 2019 compared to the previous year, focusing on selected offenses such as overall crime, economic crime, property crime, moral crime, and violent crime.

The analysis shows that overall crime decreased in all regions except for the Zlín region. Economic crime increased overall across the entire Czech Republic, with the highest increase observed in the Olomouc region, South Bohemia region, and Highland region, while the largest decrease, by over 20%, occurred in the Pardubice region. Encouragingly, the clearance rate for economic crime generally increased.



As for property crime, it decreased in almost all regions, except for the Liberec region, which experienced a significant increase of nearly 13%. In the area of moral crime, it is important to highlight a decrease of over 28% in the Karlovy Vary region and 18% decrease in the South Bohemia region. However, the development of solved crimes is not very favourable, with, for example, the Karlovy Vary region experiencing a clearance rate decrease of nearly 40%, and the South Moravian region a decrease of over 33%. In terms of violent crime, it is noteworthy that the Karlovy Vary region experienced the highest increase, nearly 17%, but also had the highest increase in clearance rate, by almost 27%.

**Table 1. Differences in registered and solved crime in 2019 in individual regions of the Czech Republic (in %)**

Region	Overall crime		Economic crime		Property crime		Moral crime		Violent crime		Others	
	Registered	Solved	Registered	Solved	Registered	Solved	Registered	Solved	Registered	Solved	Registered	Solved
Czech Republic	-3.5	-0.3	1.0	9.0	-3.5	-3.1	-2.9	-8.6	-0.4	1.2	-6.4	-1.6
South Bohemian	-4.1	-1.1	12.6	11.7	-14.1	-13.3	-18.2	-26.4	4.8	4.8	-5.0	-1.2
South Moravian	-1.0	-4.1	-0.2	10.9	0.8	-13.4	-10.5	-33.3	1.5	-5.1	-5.6	-0.7
Karlovy Vary	-13.6	-4.9	-10.8	-2.8	-13.6	-16.6	-28.2	-39.3	16.6	26.8	-23.3	-5.8
Kralovehradec	-6.0	2.4	-5.8	4.2	-6.3	4.0	-2.2	-12.7	-8.0	-2.9	-5.6	3.2
Liberec	5.4	1.3	9.9	6.8	12.8	4.6	-8.9	-10.6	0.6	-2.6	-7.1	-1.9
Moravian-Silesian	-1.8	0.9	2.1	9.3	-1.8	-4.4	10.6	9.4	2.5	6.3	-5.1	1.0
Olomouc	-5.4	-1.7	13.6	17.3	-11.4	-14.4	0.0	-10.3	-5.5	2.2	-8.5	-4.2
Pardubice	-1.1	1.2	-20.3	-33.8	-4.3	-6.0	16.9	16.0	-10.5	1.4	8.0	10.5
Pilsen	-4.1	-2.9	0.4	0.9	-3.1	5.8	11.8	27.5	3.7	0.3	-10.2	-12.0
Prague	-4.6	5.9	-3.8	15.9	-5.6	6.0	1.7	-2.2	-4.0	3.5	-1.6	1.3
Central Bohemia	-6.3	-1.9	3.4	6.7	-7.7	0.3	-7.7	-15.0	-0.4	-0.1	-8.7	-4.7
Usti	-3.2	-3.3	-0.4	1.4	4.7	0.8	-7.1	-9.2	-7.3	-10.0	-14.1	-5.9
Highlands	-4.3	-9.7	10.6	19.9	-4.5	-31.8	-9.5	-15.4	1.3	0.2	-11.1	-12.8
Zlínský	0.3	6.3	-2.1	14.4	-2.4	0.4	-13.4	-28.0	1.6	0.4	3.7	9.2

Source: Police of the Czech Republic (2022); authors' processing.

The next section will analyse the relationship between the number of committed crimes and their clearance rate, as well as their dependence on unemployment and average wages. The results are for the year 2019 and are summarised in the following table.

**Table 2. Dependency of solved crimes on overall crime and dependency of committed crimes on unemployment and average wages**

Statistical Indicator	Dependency of Solved Crimes on Overall Crime	Dependency of Committed Crimes on Unemployment	Dependency of Committed Crimes on Average Wages
R	0.48910	0.06731	0.79242
R <sup>2</sup>	0.23922	0.00453	0.62793
Modified R <sup>2</sup>	0.18069	-0.07204	0.59931
F(1,13)	4.08772	0.05917	21.94025
p	0.064275	0.811598	0.000427
Standard error of estimation	1.9210	6.86406	4.19639

Source: Police of the Czech Republic (2022); authors' processing.

From the analysis, it can be concluded that the regression coefficients indicate the size and direction of the influence of independent variables on the dependent variable. A higher regression coefficient value indicates a stronger impact of the respective independent variable on the dependent variable. As part of the analysis, a graph showing a positive linear relationship between the number of crimes and the number of solved crimes was also evaluated. The coefficient of determination R<sup>2</sup> is 0.24, meaning that 24% of the variance in solved crimes there is explained by the overall number of crimes. The p-value shows that this relationship is statistically significant at the  $p = 0.10$  significance level. Regarding the hypothesis H1, which examined the relationship between the number of committed crimes and overall unemployment, no statistically significant difference was found, as the p-value is too high (0.81), and the relationship is weak, as indicated by the very small coefficient of determination  $R^2 = 0.005$ . This hypothesis assumes that unemployment may have a negative impact on the social and economic stability of individuals and communities, leading to increased stress, frustration, and economic hardship. H1 was neither confirmed nor rejected.

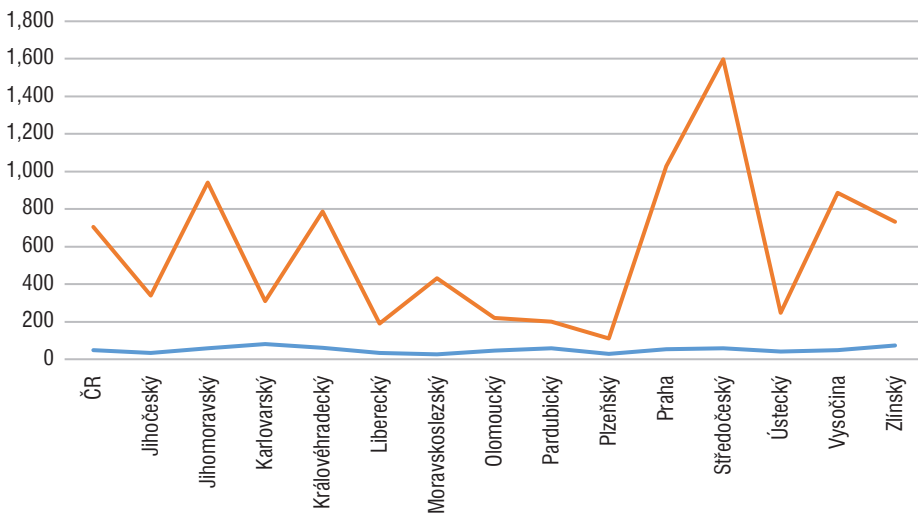
In contrast, for hypothesis H2, which analysed the relationship between the number of committed crimes and the average wage, the relationship was highly significant. The p-value is well below the established significance level, indicating that this relationship is statistically significant. Also, the coefficient of determination R<sup>2</sup> is 0.63, meaning that 63% of crimes are dependent on the average wage. The graphical analysis shows a decreasing trend, indicating that with increasing average wage, the number of crimes decreases. This hypothesis is based on the theory that a higher average wage may have a positive impact on the socio-economic stability of individuals and communities, reducing the motivation to engage in criminal activities. Higher wages may reduce the financial motivation for committing crimes, decrease

the risk of poverty and deprivation, which are often associated with criminal activity, and provide more opportunities for legal means of financial gain. H2 was confirmed.

Similarly, an analysis of the number of damages in relation to unemployment and the average wage was conducted. Regarding the analysis of the relationship between the number of damages and unemployment, no statistically significant difference was found at the 0.05 significance level, and even when the significance level was moved to 0.10. The p-value is 0.34, and R2 is low at 0.07. In contrast, in the analysis of the relationship between the number of damages and the average wage, a statistically significant difference was found at the 0.05 significance level, with the p-value being almost zero (0.0000024). The coefficient of determination R2 is very high at 0.83, indicating that 83% of the number of damages is dependent on the average wage.

Damages from criminal activities were further analysed by cause, i.e., the type of criminal offense. Property crime and economic crime were selected for analysis because they have the highest damages. The total amount of damages was converted to per one criminal offense, and the results are shown in the following figure. The blue line represents property crime, and the brown line represents economic crime.

**Figure 3. Number of damages in thousands of CZK per 1 crime**



Source: Police of the Czech Republic (2020); authors' processing.

The average amount of damages per one criminal offense in property crime is relatively consistent across the regions, ranging from 26,000 CZK in the Moravian-Silesian Region to 81,000 CZK in the Karlovy Vary Region. However, significant fluctuations are observed in economic crime, where the best-performing regions are

the Pilsen Region, Liberec Region, and Pardubice Region. On the other hand, the most affected areas in terms of the number of damages are the Central Bohemian Region, the capital city Prague, and the South Moravian Region. The average range of damages in these regions varies from 110,000 CZK per one criminal offense in the Pilsen Region to 1,598,000 CZK per one criminal offense in the Central Bohemian Region. When analysing the relationship between the number of damages per one criminal offense in property crime and economic crime, no statistically significant difference in their dependence was found. Thus, we can conclude that the number of damages in the areas of property crime and economic crime is independent of each other.

### Predictions in the Czech Republic

Within the analysed data, the future development of overall crime was also predicted for both the Czech Republic and individual regions. The analysis was conducted in two perspectives: a) prediction based on data from the period 2008–2019, and b) prediction based on data from the period 2008–2019 excluding the non-standard year 2013. For predicting crime values, the ARIMA (AutoRegressive Integrated Moving Average) was used. Past data and data broken down by individual regions of the Czech Republic were considered in the analysis. Below, in the table, are the predictive values derived from data excluding the year 2013, as this data is considered to have higher predictive power. Data from 2023 have been predicted, as the data for this year are not yet published at this moment.

**Table 3. Prediction of the number of crimes per 1000 inhabitants in the period 2023–2028**

Region / Year	2023	2024	2025	2026	2027	2028
Czech Republic	15.364	15.119	14.649	14.693	15.145	16.829
South Bohemian	12.673	11.898	11.583	11.305	10.891	12.650
South Moravian	14.414	14.037	13.599	13.596	14.181	15.406
Karlovy Vary	14.139	14.438	14.387	15.148	16.438	17.122
Kralovehradecky	10.506	10.255	10.022	10.014	10.451	11.533
Liberec	18.372	16.202	15.874	15.948	16.270	17.974
Moravian-Silesian	16.104	15.446	14.479	14.691	15.641	17.762
Olomouc	14.370	13.913	13.197	12.798	12.731	14.193
Pardubice	8.936	8.654	8.286	8.302	8.780	9.749
Pilsen	14.515	14.535	14.641	15.180	15.887	16.375
Prague	32.072	32.407	31.331	30.697	30.495	34.077
Central Bohemia	10.184	10.119	9.952	10.336	11.391	12.918

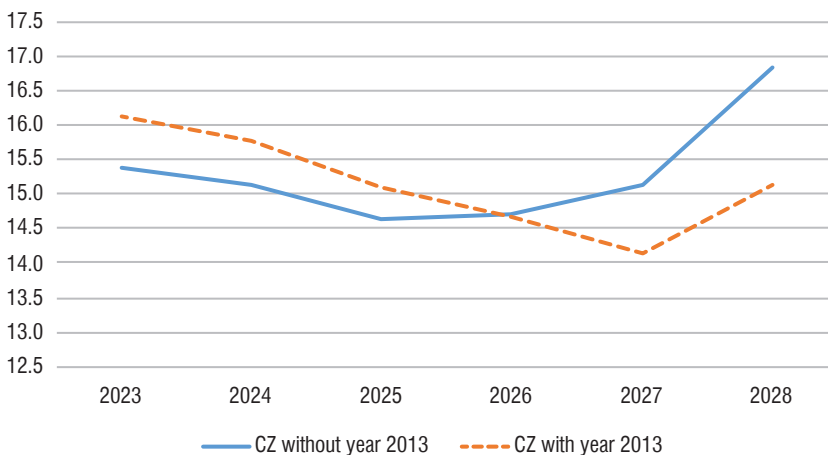
cont. Table 3

Region / Year	2023	2024	2025	2026	2027	2028
Usti	16.286	15.606	15.147	15.790	16.540	18.576
Highlands	8.961	8.728	8.459	8.349	8.642	9.655
Zlin	9.638	9.592	9.414	9.283	9.163	10.092

Source: Police of the Czech Republic (2022); authors' processing.

The trend in the development of crime is initially declining, but subsequently, it starts to rise. This is influenced by certain economic cycles and economic trends that correlate with the development of crime. To illustrate the difference in prediction with and without the inclusion of the year 2013, the figure below shows the prediction for the entire Czech Republic. The figure clearly shows a significant difference, especially in the years 2027 and 2028, and it is evident that if the non-standard year 2013 is included in the analysis, the fluctuations in crime prediction will be higher.

**Figure 4. Prediction of the number of crimes per 1,000 inhabitants in the period 2023–2028 in the Czech Republic**



Source: Police of the Czech Republic (2022); authors' processing.

## Analysis of Crime Development in Neighbouring Countries Compared to the Czech Republic

As part of further analysis, neighbouring countries of the Czech Republic, namely Slovakia, Poland, Austria, and Germany, were analysed. Comparing crime rates across European countries is difficult and can be unreliable. The main problem is the difference in legal definitions and classifications of crimes between individual

countries. Each country has its own legal systems and definitions of what constitutes certain crimes, which can lead to inconsistencies in statistics. For example, what is considered a serious crime in one country may be classified as a less serious crime in another country. Another problem is the different level of reporting and registration of crimes. Some countries have better crime registration systems, which may lead to higher official statistics compared to countries where victims do not report crimes or the systems are less effective (Aebi et al., 2021). Another problem is represented by different data collection and processing methodologies. Different statistical offices and research organizations use different methods for collecting, analysing, and presenting crime data. This may include differences in the inclusion or exclusion of certain types of crime and different ways of categorising the data. Socioeconomic factors and the level of development also play a significant role. Countries with higher incomes and better social systems may have lower rates of certain types of crime, such as property crimes, while countries with lower incomes may have higher rates of these crimes due to higher rates of poverty and unemployment. However, for the purposes of this analysis, different factors were not considered.

For this analysis, a multiple linear regression was performed, and the results are presented in the table below.

**Table 4. Analysis of crime development in neighbouring countries compared to the Czech Republic**

Statistical Indicator	Comparison Czech Republic vs. Slovakia	Comparison Czech Republic vs. Poland	Comparison Czech Republic vs. Austria	Comparison Czech Republic vs. Germany
R	0.88578	0.27731	0.64594	0.83857
R <sup>2</sup>	0.78460	0.07690	0.41723	0.70321
Modified R <sup>2</sup>	0.71280	-0.23079	0.22298	0.60428
F(1,13)	10.92799	0.24992	2.14790	7.10823
p	0.045536	0.651492	0.239011	0.075940
Standard error of estimation	1.1082	2.2943	1.8229	1.3009

Source: Police of the Czech Republic (2022); authors' processing.

The Czech Republic has relatively lower values of crime rate per capita compared to other countries, and these values are similar to those in Poland or Slovakia. On the other hand, crime rates in Austria and Germany are at higher levels. However, in this analysis, the level of criminality was not assessed (which is visible in Figure 2), but rather the trend of development. From the analysis, it is evident that the Czech Republic correlates the most with the Slovak Republic. This was confirmed at a significance level of 0.05, and we can say that the two countries are similar in terms of

crime development by 78%. Similarly, the Czech Republic also correlates with Germany, with a 70% similarity in crime development at a significance level of 0.10. When comparing the Czech Republic with Poland and Austria, no statistically significant difference in the trend of crime development was found. As for confirming or refuting H3, which states that the development of crime in the Czech Republic is similar to that in neighbouring countries, H3 was confirmed for Slovakia and Germany. However, for Poland and Austria, H3 was not confirmed.

## Discussion

According to the statistics published by the Police of the Czech Republic (2021), there has been a decline in the overall number of criminal offenses in recent years. However, crime still occurs at different levels and in different areas, involving various types of offenses. Among the most common types of crimes in the Czech Republic are property offenses, such as theft, robbery, burglary, fraud, and other property-related crimes. Other frequent offenses include crimes against health, such as assault, murder, and crimes against public order and peace, such as property damage, disorderly conduct, threats. The paper highlights the need for incorporating sociological aspects into crime studies to understand the factors influencing crime rates more comprehensively.

Factors such as low economic conditions, high unemployment, lack of economic opportunities, unequal distribution of wealth, and social inequality may be associated with higher crime rates. Economic conditions can influence the motivations and opportunities for individuals to engage in criminal activities. However, both the geographic situation and demographic trends also influence criminal activity. Research by Stankevic et al. (2013) demonstrated that green spaces in dense residential areas contribute to crime prevention, while commercial or industrial areas are associated with increased crime. Our own research confirmed similar findings, showing that less densely populated regions like the Liberec region, Karlovy Vary region, and Highland region have lower crime rates compared to densely populated and industrial areas like Prague, Central Bohemian region, or Moravian-Silesian region.

Janák (2012) states that criminal activity is influenced by a specific social reality and its factors. These factors represent aspects of social life that significantly affect individuals' behaviour, such as economic conditions, living conditions, or religion. They are of a supra-individual nature and exert moral pressure on individuals, resulting from the societal norms and values. Other studies, for instance, Burian & Hřebík (2018), revealed that a higher level of education is often associated with lower crime



rates because educated individuals usually have better job opportunities and are less motivated to engage in illegal activities. The number of children in a family and divorce rates can also influence family stability and function, which may impact individual behaviour within the family and their likelihood of engaging in criminal behaviour. Our analysis confirmed both of these findings, as the number of crimes correlated with the average wage level (where the average wage is directly proportional to the level of education and also affects individuals' living conditions), and similarly, the number of damages correlated with the average wage level.

Comparing crime rates between countries can be challenging due to different statistical systems, data collection methodologies, and definitions of criminal offenses. Additionally, crime is influenced by numerous factors, including social, economic, cultural, and historical contexts. Based on the previous analysis, when comparing crime rates in the Czech Republic and neighbouring countries, we can assert that the Czech Republic generally has lower crime rates when adjusted for population size. In most analysed countries, property offenses, such as theft, robbery, burglary, and fraud, are the most common types of crimes. It is essential to emphasise that each country has its own crime prevention and punishment systems, including legal frameworks, investigation, court processes, imprisonment, and other measures. The significance of this issue is highlighted by the fact that new and more dangerous forms of criminal activity have been increasing in recent years (Suhányi et al., 2016).

Another problem is that registered crime, i.e., crime recorded by the police, may not always accurately reflect the actual crime rate. This factor must be considered when analysing crime statistics. One of the main differences between recorded and actual crime is the rate of crime reporting. Certain types of crime, such as domestic violence or sexual abuse, are often underreported because victims do not report these acts out of fear of consequences, shame, or distrust of the justice system. In contrast, crimes that are more visible or have a direct economic impact, such as theft and burglary, are reported more often (Police of the Czech Republic, 2023). Another important factor is the effectiveness of law enforcement and legislative changes. Improvements in police technology and methods can lead to higher rates of detection and recording of crimes, which can create the appearance of an increase in crime, even though the actual crime rate may remain the same or even decrease. Changes in legal definitions and procedures may also affect statistics. For example, new legislation may broaden the definition of certain crimes, leading to a higher number of registered cases. Additionally, during periods of economic recession or increased unemployment, there may be an increase in property crime, which is better recorded, while during periods of economic growth, there may be a decrease in this crime (Scheinost et al., 2022).

A recommendation for other researchers in the field of crime would be to incorporate sociological aspects into crime studies, as they may have an impact on the occurrence of criminal behaviour. Including factors such as education levels family size, and divorce rates can provide a more comprehensive and in-depth understanding of the determinants of crime rates. This approach could facilitate more targeted crime prevention strategies and contribute to the development of more effective interventions aimed at reducing crime and improving safety and quality of life within society. Additionally, analysing the costs of solving crimes in relation to the number of solved cases would offer valuable insights.

However, many unanswered questions remain in the field of crime, such as: How will the development of artificial intelligence affect the prevention and detection of criminal activity? How will new forms of cybercrime evolve, and how will law enforcement agencies effectively address them? What impact does global migration have on crime in individual countries? How will legal systems adapt to changes in social and technological conditions? These questions remain open and require further research and expert attention.

## Conclusion

The development of crime in the Czech Republic appears to be stable and has gradually decreased in recent years. However, serious criminal offenses persist, and various types of crimes, such as theft, robbery, violent crimes, and fraud, continue to occur. Crime is more pronounced in certain areas, particularly in large cities and tourist attractions. When adjusted per 1,000 inhabitants, the most affected areas are the capital city, Prague, and the regions of Ústí nad Labem, Moravian-Silesian, and Karlovy Vary. In the first year of the Covid-19 pandemic, i.e., in 2020, there was a positive development in crime rates, as this period recorded the lowest number of crimes in modern history, with a decrease of nearly 17%. An interesting comparison emerges when analysing crime rates in the Czech Republic relative to its neighbouring countries (Slovakia, Poland, Germany, Austria, and Hungary). Adjusting the number of crimes per 1,000 inhabitants revealed that Germany and Austria are the most affected countries, while Slovakia is the least affected. Hungary, on the other hand, exhibits significant fluctuations across different periods.

The statistical analysis revealed that: a) there is a positive relationship between the number of solved crimes and the total crime rate, b) there is no relationship between the number of committed crimes and unemployment, c) there is a negative relationship between the number of committed crimes and average wages, d) there is no rela-

tionship between the amount of damages from crimes and unemployment, e) there is a negative relationship between the amount of damages from crimes and average wages.

During the statistical analysis of crime trends in neighbouring countries compared to the Czech Republic, it was found that crime trends in the Czech Republic most closely correlate with those in Slovakia, followed by Germany. In contrast, no similar crime trend correlation was confirmed between the Czech Republic and Poland or Austria. In summary, low economic conditions, high unemployment rates, lack of economic and financial opportunities, and social inequalities may contribute to higher crime rates. To minimise crime, it is essential to leverage the strong position of law enforcement in criminal proceedings and further strengthen their competence in identifying and preventing criminal activities.

## Author Contributions

The author confirms being the sole contributor of this work and has approved it for publication.

## Conflict of Interest

The author declare that the research was conducted in the absence of any commercial or financial relationships that could be construed as a potential conflict of interest.

## Ethics Statement

The author certifies that the research published in the text was carried out in accordance with the research ethics of the affiliated university.

## Research Data Availability Statement

The original data presented in the study are found in the article. Further inquiries may be made to the author.

## Acknowledgements

This paper has been supported by the University of South Bohemia through the Internal Grant Competition, administrated under the reference number GAJU č. 121/2020/S: *Principles of circular economics in regional management leading to increased efficiency of systems.*

## Bibliography

- Aebi, M. F., Caneppele, S., Harrendorf, S., Hashimoto, Y.Z., Jehle, J.-M., Khan, T.S., Kühn, O., Lewis, C., Molnar, L., Smit, P., Þórisdóttir, R., & National Correspondents (2021). *European Sourcebook of Crime and Criminal Justice Statistics 2021* (6th ed.). Series UNILCRIM, (1) 2021. Retrieved from: <https://wp.unil.ch/europeansourcebook/printed-editions-2/> (accessed: data).
- Becker, G.S. (1974). *Crime and Punishment: An Economic Approach. Essays in the Economics of Crime and Punishment*. NBER.
- Braga, A.A., Papachristos, A.V., & Hureau, D.M. (2014). The Effects of Hot Spots Policing on Crime: An Updated Systematic Review and Meta-Analysis, *Justice Quarterly*, 31(4): 633–663. DOI: 10.1080/07418825.2012.673632.
- Bonger, W. (1916). *Criminality and Economic Conditions*. Boston: Little, Brown.
- Buonanno, P., & Montolio, D. (2008). Identifying the Socio-Economic and Demographic Determinants of Crime Across Spanish Provinces, *International Review of Law and Economics*, 28(2): 89–97.
- Bundeskriminalamt (2022). *Police Crime Statistics*. Retrieved from: [https://www.bka.de/EN/CurrentInformation/PoliceCrimeStatistics/policecrimestatistics\\_node.html](https://www.bka.de/EN/CurrentInformation/PoliceCrimeStatistics/policecrimestatistics_node.html) (accessed: data).
- Bundesministerium Inneres (2022). *Polizeiliche Kriminalstatistik*. Retrieved from: <https://bundeskriminalamt.at/501/start.aspx> (accessed: 15.12.2023).
- Budíková, M., Králová, M., & Maroš, B. (2010). *Průvodce základními statistickými metodami*. 1<sup>st</sup> edition. Praha: Grada Publishing.
- Budka, I., Dvořák, V., & Zimmel, V. (2000). Zisk produkovaný organizovaným zločinem, jeho legalizace a opatření proti legalizaci výnosů z trestné činnosti, *Kriminalistika*, 33(4).
- Burian, S., & Hřebík, F. (2018). What Factors Influence Crime in the Czech Republic?, *International Advances in Economic Research*, 24(4): 373–374.
- Burian, S., Hřebík, F. (2017). Is the Cantor-Land Model Valid for the Czech Republic Data?, *International Advances in Economic Research*, 23: 421–422.
- Cantor, D., & Land, K.C. (1985). Unemployment and Crime Rates in the Post-World War II United States: a Theoretical and Empirical Analysis, *American Sociological Review*: 50, 317–332.
- Czech Republic. (2009). *Criminal Code No. 40/2009 Coll.*
- Český statistický úřad (2023). *Statistiky*. Retrieved from: <https://www.czso.cz/csu/czso/statistiky> (accessed: 13.2.2024).
- Devore, J.L. (2015). *Probability and Statistics for Engineering and the Sciences*. 9<sup>th</sup> edition. Boston, MA: Brooks Cole.
- Fajnzylber, P., Lederman, D., & Loayza, N. (2002). Inequality and violent crime, *Journal of Law and Economics*, 45(1): 1–39.
- Glaser, D., & Rice, K. (1959). Crime, age, and unemployment, *American Sociological Review*, 24: 679–686.

- Główny Urząd Statystyczny (2022). *Wymiar Sprawiedliwosci*. Retrieved from: <https://stat.gov.pl/obszary-tematyczne/wymiar-sprawiedliwosci/> (accessed: 29.11.2023).
- Hatala, V. (1968). *Motív a trestný čin*. Bratislava: Vydavateľstvo Slovenskej akadémie vied.
- Holický, J. & Březovský, Z. (1975). *Hospodářská kriminalita a boj proti ní*. Praha: Výstavnictví MZVŽ ČSR.
- Foit, M. (2020). *Vyhodnocení kriminality za uplynulý rok 2019* [Online]. Retrieved from: <https://www.policie.cz/docDetail.aspx?docid=22521951&docType=ART> (accessed: 29.11.2023).
- Freeman, J., Shoemsmith, E., Sweeney, D., Anderson, D., & Williams, T. (2017). *Statistics for Business and Economics*. 4<sup>th</sup> revised edition. Hampshire: Cengage Learning EMEA.
- International Association of Crime Analysts. (2014). *Definition and types of crime analysis*. [White Paper 2014–02]. Overland Park.
- Janák, D. (2012). *Úvod do sociologie*. 1<sup>st</sup> ed. Opava: Slezská univerzita v Opavě, Fakulta veřejných politik v Opavě.
- Jirovský, V. (2007). *Kybernetická kriminalita: nejen o hackingu, crackingu, virech a trojských koních bez tajemství*. Praha: Grada.
- Jüttner, A. (1968). *O kriminologii a kriminalitě*. Praha: Orbis.
- Kallab, J. (1935). *Trestní právo hmotné platné v zemi české a moravskoslezské (část obecná i zvláštní)*. Praha: Melantrich.
- Karabec, Z. (1973). *Vývoj kriminality v ČSSR*. Praha: Výzkumný ústav kriminologický při Generální prokuratuře ČSSR.
- Kotlán, P. (2020). Relationship of Criminal Proceedings to Civil Litigation, Insolvency and Tax Proceedings, *Danube*, 11(2): 141–155. DOI: 10.2478/danb-2020-0008.
- Hungarian Central Statistical Office. (2022). *Registered crimes*. Retrieved from: [https://www.ksh.hu/stadat\\_files/iga/en/iga0003.html](https://www.ksh.hu/stadat_files/iga/en/iga0003.html) (accessed: 29.11.2023).
- Kudrlová, K., & Vlach, J. (2017). Kyberkriminalita (nejen) v ČR – její stav a trendy, *Kriminalistika*, (4): 256–269.
- Levitt, S.D. (2004). Understanding Why Crime Fell in the 1990 s: Four Factors That Explain the Decline and Six That Do Not, *Journal of Economic Perspectives*, 18(1): 163–190. DOI: 10.1257/08953300477356348.
- Liška, P. (1997). *Praní špinavých peněz v České republice*, první vydání. Praha: Radix.
- Malík Holasová, V. (2014). *Kvalita v sociální práci a sociálních službách*. Praha: Grada Publishing.
- Ministerstvo vnútra Slovenskej republiky (2022). *Štatistika criminality v Slovenskej republike*. Retrieved from <https://www.minv.sk/?statistika-kriminality-v-slovenskej-republike-xml> (accessed: 29.11.2023).
- Miříčka, A. (1902). *O formách trestné viny a jich úpravě zákonné*. Praha: Rozpravy České akademie císaře Františka Josefa pro vědy, slovesnost a umění. roč. X., třída I., č. 1.
- Nešpor, K. (2007). *Návykové chování a závislost*. Praha: Portál.
- Olexova, C., & Sudzina, F. (2019). Does Personality Influence Willingness to Pay Taxes? *Ekonický Casopis*, 67(10): 1055–1069.

- Pánek, J., Ivan, I., & Macková, L. (2019). Comparing Residents' Fear of Crime with Recorded Crime Data. Case Study of Ostrava, Czech Republic, *ISPRS Int.J. Geo-Inf.*, 8: 401.
- Phillips, L., Votey, H., & Maxwell, D. (1972). Crime, Youth, and the Labor Market, *Journal of Political Economy*, 80: 491–504.
- Pikna, B. (2006). *Mezinárodní terorismus a bezpečnost Evropské unie (právní náhled)*. Praha: Linde.
- Policie ČR (2022). *Statistické přehledy kriminality za rok 2014–2019*. Retrieved from: <https://www.policie.cz/statistiky-kriminalita.aspx> (accessed: 2.11.2023).
- Policie ČR (2021). *Kriminalita klesla o více než 16 procent!* Retrieved from: <https://www.policie.cz/docDetail.aspx?docid=22588801&docType=ART> (accessed: 30.10.2023).
- Raphael, S., & Winter-Ebmer, R. (2001). Identifying the effect of unemployment on crime, *The Journal of Law and Economics*, 44(1): 259–283.
- Robinson, J. (1995). *Pánové z prádelny špinavých peněz*. Praha: Columbus.
- Scheinost et al. (2022). *Analýza trendů criminality v České republice v roce 2021*. Praha: Institut pro kriminologii a sociální prevenci.
- Solnař, V. (1931). *Zločinnost v zemích českých v létech 1914–1922: s hlediska kriminální etiologie a reformy trestního práva*. Praha: Náklad Knihovny Sborníku věd právních a státních.
- Stankevice, I., Sinkiene, J., Zaleckis, K., Matijosaitiene, I., & Navickaite, K. (2013). What does a City Master Plan Tell about our Safety? *Comparative Analysis of Vilnius, Kaunas, and Klaipeda. Soc. Sci.*, 80: 64–76.
- Suchý, O. (1972). *Mládež a kriminalita*. Praha: Melantrich.
- Suháinyi, L., Sunányiová, A., Horváthová, J., & Mokrišová, M. (2016). Research in the Field of Economic Crime in Slovakia, *European Journal of Economics and management*, 3(2).
- Šmausová, G. (1992). Trestní právo a kriminalita žen, *Právník*, 131(3).
- Štábová, R. (2002). *Drogy, kriminalita a prevence*. Praha: Policejní akademie ČR.
- Temelová, J., Novák, J., & Jíchová, J. (2014). Safe Life in the Suburbs? Crime and Perceptions of Safety in New Residential Developments in Prague's Hinterland, Czech Republic, *European Urban and Regional Studies*, 23(4): 677–696. DOI: 10.1177/0969776414534254.
- Válková, J. (1993). *Kriminalita žen*. Institut pro kriminologii a sociální prevence.
- Velikovská, M. (2016). *Psychologie obětí trestných činů*. Praha: Grada Publishing.
- Vlček, M. (1989a). *Kriminalita mládeže a kriminologické aspekty problematiky využití volného času*. Praha: Vysoká škola SNB.
- Vlček, M. (1989b). *Počítačová kriminalita: Trestněprávní a kriminologické aspekty*. Praha: Academia.

*Zofia Dolewka*<sup>1</sup>

*Marek Wojciechowski*<sup>2</sup>

## Samorząd terytorialny jako podmiot gospodarczy

---

### Abstrakt

Przedmiotem artykułu jest próba zidentyfikowania roli samorządu terytorialnego (jako instytucji publicznej) w działalności gospodarczej. W samorządzie jest nią wykonywanie zadań własnych (głównie poprzez świadczenie usług) w celu zaspokojenia potrzeb społecznych, jak też podejmowanie różnych działań w kierunku kształtowania warunków rozwoju lokalnego i przedsiębiorczości. Na tym polega dwoista rola samorządu jako usługodawcy i kreatora rozwoju. Opracowanie ma charakter analityczno-opisowy na podstawie przeglądu i interpretacji literatury przedmiotu oraz obserwacji praktyki. Tezę przyjętą w rozważaniach jest twierdzenie, że „samorząd w całości kształcie swojego działania kieruje się myśleniem ekonomicznym i odrębną logiką funkcjonowania w działalności gospodarczej (przedsiębiorczości)”. Ze względów strukturalno-funkcjonalnych samorząd terytorialny posiada znamiona typowe dla podmiotu przedsiębiorczości.

**Słowa kluczowe:** samorząd terytorialny, działalność gospodarcza, przedsiębiorczość, logika ekonomiczna

**Kody klasyfikacji JEL:** L38, P43, R10, R11, Z18

---

<sup>1</sup> Uniwersytet Łódzki, Katedra Gospodarki Samorządu Terytorialnego, e-mail: zofia.dolewka@eksoc.uni.lodz.pl, <https://orcid.org/0000-0003-3950-1657>.

<sup>2</sup> Społeczna Akademia Nauk w Łodzi, e-mail: marek.wojciechowski2010@wp.pl, <https://orcid.org/0000-0001-5127-7331>.



---

## Local Government as a Economic Entity

---

### Abstract

The article aims to identify the role of local government, as a public institution, in economic activity. Local government fulfills this role through the performance of its own tasks – mainly by providing services to meet social needs – and by undertaking various actions to shape the conditions for local development and entrepreneurship. This dual role positions local government as both a service provider and a creator of development. The study is analytical and descriptive, based on a review and interpretation of the relevant literature and observations of practice. The thesis proposed in this discussion asserts that local government, in all its activities, is guided by economic thinking and operates according to a distinct logic of functioning in economic activity (entrepreneurship). For structural and functional reasons, local government has characteristics typical of an entrepreneurial entity.

**Keywords:** local government, economic activity, entrepreneurship, economic logic

**JEL Classification Codes:** L38, P43, R10, R11, Z18

---

## Wprowadzenie

Przedmiotem zainteresowania badawczego w artykule jest samorząd terytorialny. Jak wynika z tematu określonego tytułem opracowania, celem analizy poznawczej jest charakterystyka ekonomiczna samorządu noszącego liczne znamiona podmiotu w sferze gospodarowania. W rozważaniach przyjęto założenie, że samorząd w swoim funkcjonowaniu przypomina działanie przedsiębiorcze, a on sam staje się *quasi*-przedsiębiorstwem prowadzącym działalność w warunkach rynkowych. Większość prac naukowych z zakresu problematyki samorządu terytorialnego mieści się w nurcie prawn-administracyjnym, socjologiczno-politologicznym oraz na wybranych aspektach ekonomicznych (głównie finansów i zarządzania). Do tej pory zrealizowano mało opracowań *stricte* ekonomicznych, wyjaśniających kwestie z dziedziny gospodarowania w skali mezoekonomicznej. Do głównych pozycji traktujących miasto i samorząd w sensie całościowym należy zaliczyć prace m.in.: J. Regulskiego (1982), A. Ginsberta-Geberta (1984), C. Kosikowskiego (1992), T. Markowskiego (1997), E. Wojciechowskiego (1997, 2012), W. Gorzym-Wilkowskiego, A. Miszczuk, M. Miszczuka, K. Żuka (1999), pod redakcją R. Broła (2004), pod redakcją A. Zalewskiego (2005), A. Harańczyk (2010), G. Maślocha i J. Sieraka (2013). Z tej perspektywy samorząd terytorialny definiowany jest przez jego władze (bez wnikania w ich

strukturę) i instrumentarium realizacyjne lokalnej polityki rozwoju. Największy dorobek tworzyły badania gospodarki lokalnej w kontekście finansów publicznych, analizy wybranych aspektów zarządzania, przedstawienie administracji publicznej jako systemu kierowania gospodarczego. Marginalnie traktowano zagadnienie gospodarki mieniem komunalnym oraz komparatywne oceny sprawności podmiotów (form organizacyjno-prawnych) realizacji zadań własnych jednostek samorządowych. Relatywnie mało uwagi poświęcono tematyce spółek komunalnych, odgrywających ważną rolę w polityce samorządu.

Konsekwencją znaczenia usług publicznych w gospodarce jest globalne zainteresowanie problematyką efektywności ich wytwarzania oraz dostarczania (Frączkiewicz-Wronka, 2015: 123). Z ekonomicznego punktu widzenia kluczowe jest badanie efektywności działania władz lokalnych i podległej administracji oraz przedsiębiorstw i instytucji, wykonujących zadania o charakterze użyteczności publicznej. W tej mierze doświadczenie badawcze jest skromne, ponieważ analizy wymagają bardzo głębokiej znajomości funkcjonowania ogniw samorządu, a szerzej logiki i mechanizmu działania w tym wymiarze gospodarowania. Czołową pozycją w tym zakresie jest praca M. Kachniarza (2012) oraz cykl opracowań artykułowych P. Swianiewicza. Powodem dużej powściągliwości w badaniu efektywności w sektorze publicznym jest mało rozwinięta metodyka, nieuwzględniająca w pełni specyfiki *public utility*. Większość zadań własnych samorządu, określonych ustawowo, ma właśnie cechy użyteczności publicznej. Kategoria *public utility* identyfikowana jest jako obszar gospodarki posiadającej takie cechy jak: szczególny charakter potrzeb zaspokajanych w sposób zbiorowy, monopolistyczna pozycja na rynku (monopol naturalny), infrastrukturalne podstawy działania oraz niedochodowy cel działalności (*non-profit*).

Ekonomiczne oblicze samorządu terytorialnego nakazuje inaczej spojrzeć na tę instytucję publiczną. Jest ona polityczną organizacją wspólnoty mieszkańców na danym terytorium, stanowiącą segment struktury państwa jako całości. Niemniej samorząd jest też organizacją publiczną noszącą znamiona typowej organizacji gospodarczej, a ściślej kapitałowej spółki handlowej. Przemawia za tym charakterystyka ekonomiczna samorządu terytorialnego oraz logika gospodarowania w układach *mezo* (w lokalnych i regionalnych). W pewnym stopniu chodzi o filozofię gospodarowania w poszczególnych ekonomikach branżowych. Celem naukowym opracowania jest badanie struktury samorządu z perspektywy ekonomicznej, upatrując w nim swoisty podmiot gospodarowania. Stwierdzenie, że samorząd terytorialny stanowi szczególną formułę w zakresie organizacyjno-prawnym jest istotnym założeniem metodycznym. Za tezę badania przyjęto pogląd, że samorząd w całości kształcie swojego działania kieruje się myśleniem ekonomicznym i odrębną logiką funkcjonowania w działalności gospodarczej (przedsiębiorczości).

Opracowanie nosi charakter poznawczo-teoretyczny, koncentrując uwagę na tych elementach i czynnikach, które nadają mu rysy działania przedsiębiorczego. Rozważania prowadzone są w następującej sekwencji: odrębność strukturalna sektora publicznego (w tym w sferze samorządu), cechy ekonomiczne samorządu, logika i mechanizm gospodarowania oraz zarządzania, podsumowanie. Metody badawcze obejmują podejście analizy opisowej, porównawczej oraz indukcyjne formułowanie ujęć syntetycznych. Wyodrębnione aspekty i wątki ekonomiczne mogą być weryfikowane przez badanie empiryczne na podstawie zebranego i dostępnego materiału faktograficznego.

## Specyfika strukturalna samorządu

O szczególności funkcjonowania samorządu w sferze gospodarczej decydują warunki i sposoby jego działania, odmienne od aktywności w sektorze prywatnym i obywatelskim (społecznym). Warunki te odznaczają się cechami organicznie powiązаныmi z filozofią postępowania samorządu w działalności gospodarczej. Mają one zatem charakter stały, immanentny, wynikający ze struktury samorządu terytorialnego. Punktem wyjaśnienia specyfiki samorządu jest pokazanie odrębności funkcjonowania całego sektora publicznego. Odrębność ta rzutuje następnie na jakość zarządzania i ekonomikę sektora, jak i jego podsystemów (rządowego i samorządowego), ponieważ gospodarowanie publiczne mimo pewnych cech wspólnych ze sferą prywatną (biznesu) różni się wyraźnie od przedsiębiorczości w warunkach gospodarki rynkowej.

W literaturze przedmiotu różnicom i podobieństwom sektora publicznego i prywatnego poświęcono relatywnie dużo miejsca, eksponując i opisując różne aspekty procesu gospodarowania. W piśmiennictwie zagranicznym na uwagę zasługują m.in. praca G.A. Boyne (2002: 97–121). Na gruncie polskim szeroką analizę porównawczą tych sektorów przeprowadził E. Wojciechowski (2023: 67–71). Poniżej przedstawione będą najpierw istotne właściwości wyróżniające sektor publiczny, a w dalszej kolejności właściwości typowe dla obydwu badanych sektorów gospodarki. Do głównych odrębności sektora publicznego należy zaliczyć:

- homogeniczność i nadrzędność celu działania,
- monopolistyczną z natury pozycję samorządu i administracji publicznej na rynku,
- niejednorodność organizacyjno-instytucjonalną,
- inny typ procesu podejmowania decyzji publicznych.

W działalności publicznej istnieje inna, niż gdzie indziej, hierarchia celów. Dominuje w niej cel społeczny, którym jest sprawne zaspokajanie potrzeb społecznych

i państwa jako całości. Nadrzędność celu społecznego w sektorze publicznym nie wyklucza bynajmniej ważności stawianych celów ekonomicznych, jak to dzieje się w przedsiębiorstwie. W samorządzie oraz w innych ośrodkach decyzyjnych formułowane są cele ekonomiczne, dotyczące różnych aspektów i płaszczyzn działalności gospodarczej. Można zatem powiedzieć, że zbiór celów ekonomicznych prowadzi do celu społecznego, który staje się dominujący. Cel ogólny działalności wynika z charakteru świadczonych zadań publicznych przez administrację rządową i samorządową. Jak zaznaczono, mają one wymiar użyteczności publicznej, obligujący do skutecznego realizowania zadań własnych. Wobec tego nastawienie na maksymalizację zysku schodzi na dalszy plan, na rzecz stabilnego wykonywania zadań przez świadczenie usług powszechnie odczuwalnych i dostępnych (przestrzennie i ekonomicznie). W strukturze wartości nadrzędna jest równość i sprawiedliwość w dostępie do nich. W procesie świadczenia usług komunalnych zachodzi istotna sprzeczność wartości, o których mówi się w teorii ekonomii. Według Josepha E. Stiglitz'a polega ona na zależności negatywnej między dostępem do urządzeń publicznych a ich efektywnością (2004: 136). Zdaniem A. Zalewskiego obok efektywności liczy się sprawiedliwość, mająca na celu zapewnienie równego dostępu do usług wszystkim mieszkańcom, niezależnie od ich sytuacji finansowej (2007: 211). Efektywność jest natomiast jedynie narzędziem dla osiągnięcia celu publicznego i społecznego. Przyjmuje się zatem programowo, że użyteczność publiczna usług jest bardziej zorientowana na działanie *non-profit*, nie wykluczając jednak osiągnięcia zysku, wyniku zerowego lub niewielkiej (ale uzasadnionej) straty.

Duża część sektora publicznego (w tym podsektora samorządowego) funkcjonuje w warunkach monopolistycznych, w których nie istnieje możliwość wyboru innego wykonawcy usług publicznych (Jeżowski, 2000: 145). Odbiorcy usługi są „skazani” na korzystanie tylko z jednego świadczeniodawcy (publicznego bądź prywatnego). W takiej sytuacji konsumenci (odbiorcy) usług są ograniczani w suwerenności swojego wyboru. Dla obrony ich interesów konieczne jest regulowanie działalności podmiotów przez czynnik publiczno-administracyjny lub niezależne instytucje (np. Wody Polskie, Urząd Regulacji Energetyki). Jeśli brak jest organu regulacyjnego, funkcje te może pełnić administracja komunalna, a następnie organ stanowiący samorządu lokalnego.

W odróżnieniu od sektora prywatnego, w sektorze publicznym występuje heterogeniczność jego organów i elementów składowych. Jego heterogeniczność polega na różnorodności ośrodków władzy, struktury urzędów, wyspecjalizowanych administracji, instytucji oraz podmiotów wykonawczych, pochodzących z sektora publicznego, prywatnego i częściowo społecznego. Przedsiębiorstwa prywatne są organizacyjnie bardziej zwarte, od prostych do bardzo złożonych form

organizacyjno-prawnych. Z tego względu zarządzanie w sektorze publicznym jest bardziej złożone i różnorodne.

Sektor publiczny charakteryzuje się odmiennym systemem podejmowania decyzji ekonomicznych, lokujących się w całokształcie dokonywanych wyborów w warunkach ograniczonej ilości środków. Nie dotyczy to istoty decydowania, lecz formy i struktury procesu. Jest bardziej złożony i wydłużony w czasie, o czym dowodzi wielość jego uczestników oraz mocno sformalizowane procedury postępowania. W wielu momentach procedury są bardziej przejrzyste i trwają wielokrotnie dłużej niż w biznesie. Przykładowo, sama procedura partnerstwa publiczno-prywatnego jest skomplikowana oraz złożona i może trwać (jak pokazuje praktyka) nawet do trzech lat. Nadto, proces nacechowany jest kierowaniem się mechanizmami koordynacji, negocjacji, pozyskania opinii społecznej (konsultacje). Świadczy to o wyższym koszcie procedury podejmowania decyzji w sektorze publicznym, w tym w samorządzie terytorialnym.

W przeciwieństwie do przedsiębiorstwa, gospodarka samorządu terytorialnego jest bardziej złożona i zróżnicowana. Z tego powodu strategie gospodarcze budowane są wolniej i reaktywnie, na podstawie ogólnych zasad ekonomii. Zatem gospodarowanie wydaje się być procesem trudniejszym i bardziej złożonym od zarządzania, zwłaszcza że systemy samorządowe są względnie zamknięte. K. Obłój zauważa, że w takim systemie trudno zarządzać proaktywnie, ponieważ rządzący i administracja wykazują niezwykłą skłonność do popełniania błędów (2005: 3). Można przyjąć, że cała działalność gospodarcza gminy mieści się w pojęciu „działalność komunalna” (Dudzik, 1998: 163). Analiza w nurcie teorii wyboru publicznego wskazuje, że samorząd lokalny jest nieefektywny, ponieważ marnuje środki i jest skłonny do wydawania nadmiernej ilości pieniędzy (Weiss, 2002: 283).

## Podobieństwo samorządu do przedsiębiorstwa

Tak jak w przedsiębiorstwie, samorząd terytorialny jest właścicielem podstawowych zasobów gospodarczych, niezbędnych dla realizowania zadań publicznych. Zasoby te są różnorodne, rozległe rzeczowo i przestrzennie oraz posiadają dużą wartość ekonomiczno-finansową. Z perspektywy ekonomicznej należy je wykorzystywać efektywnie i pomnażać, zgodnie z zasadą racjonalnego gospodarowania. Przesłanką dla traktowania samorządu jako swoistego podmiotu gospodarczego jest zapis w *Europejskiej Karcie Samorządu Lokalnego*. Mówi on, że samorząd terytorialny oznacza prawo i zdolność społeczności lokalnych, w granicach określonych prawem do kierowania i zarządzania zasadniczą częścią spraw publicznych na ich

własną odpowiedzialność i w interesie ich mieszkańców (art. 3 ust. 1 *Europejskiej Karty Samorządu Lokalnego*).

W samorządzie personifikacją organów będących odpowiednikiem władzy gospodarczej w spółce kapitałowej są mieszkańcy, organ stanowiący i wykonawczy (niezależnie od formy wybierania). Mieszkańcy samorządu są jego właścicielem (majątku *sensu largo*), posiadającymi status suwerena. To mieszkańcy wybierają swoistą radę nadzorczą w postaci organu stanowiącego, stojącego na straży reprezentowania interesów całej społeczności lokalnej. Z kolei radni powiatu i samorządu województwa wybierają organ wykonawczy (zarząd w przedsiębiorstwie). W gminie taki zarząd jest monokratyczny, wybierany bezpośrednio przez mieszkańców, z pominięciem organu stanowiącego. Tak jak w spółce, również w samorządzie obsługą właściciela (mieszkańca), rady nadzorczej (organ stanowiący) i zarządu (organ wykonawczy) zajmuje się wyspecjalizowany aparat administracyjny – rozbudowany bardziej niż w przedsiębiorstwie (spółce kapitałowej). Jednocześnie administracja (urząd i jego agendy) pełni funkcje regulacyjne wobec sfery realizacyjnej. Tak więc układ władzy w samorządzie jest porównywalny do systemu zarządzania dużą firmą. Zwraca na to uwagę L. Janiszewski analizując struktury zarządów władz lokalnych w USA i w Kanadzie (1993: 70–71).

Struktura zarządzania w samorządzie jest zbliżona do sektora biznesu. Analogicznie jak w sektorze prywatnym, w samorządzie w działalności gospodarczej (również *non-profit*) formułowane są cele, zadania oraz dobiera się środki i metody ich realizacji. Powinno odbywać się to zgodnie z logiką gospodarowania, przynoszącą wymierne korzyści społeczne i ekonomiczne. Łatwo zauważyć, że tak pojmowany samorząd jako podmiot gospodarowania podobny jest (z ekonomicznego punktu widzenia) do przedsiębiorstwa wielobranżowego (wielofunkcyjnego). Wynika to z katalogu przypisanych zadań publicznych (własnych i zleconych). Niemniej, różnorodność zadań samorządu powoduje, że domena działania jest bardziej złożona, skomplikowana, wielowymiarowa i przez to specyficzna. Samorząd terytorialny jest korporacją, tzn. sztucznym tworem istniejącym w rozumieniu prawa i w swym charakterze podobnym do korporacji publicznej. Różnica między samorządem a korporacją publiczną polega na celu działania, stosunku do wypełniania funkcji publicznych, różnicy w statucie oraz w samodzielności i metodach postępowania. Sumując, samorząd stanowi korporację publiczną częścią wydzieloną w ramach sektora publicznego (Romański, 1997: 5). W. Kisiel przeprowadzając porównanie korporacji municypalnych z korporacjami prywatnymi na przykładzie miast amerykańskich wskazuje, że jednostki z zarządu publicznego w szerokim zakresie mogą działać jak typowe podmioty gospodarcze (1995: 58, 66). Ich działalności przyświeca interes publiczny, jakim jest świadczenie usług komunalnych, których realizacja jest niezbywalnym obowiązkiem.



Samorząd terytorialny, ze względu na interes publiczny, jako podmiot gospodarczy przynależy do grupy *non-profit organization*. Kategoria zysku odgrywa tutaj kategorię drugorzędną, jako środek do realizacji głównego celu społecznego.

W samorządzie wykorzystuje się zbiór instrumentów zarządzania mających zastosowanie w podmiotach prywatnych. W ich skład wchodzi dokumenty planistyczne (plany, programy, prognozy, strategie), narzędzia finansowe (budżet, wieloletnia prognoza finansowa, sprawozdania budżetowe, bilans, rachunek zysków i strat, przepływy finansowe), instrumenty ekonomiczne (analizy, SWOT, studia, badania efektywnościowe, raporty, szacowanie podaży i popytu na usługi, sprawozdania z działalności, ratingi, rankingi), narzędzia organizacyjne (CAF, systemy zarządzania jakością, struktury urzędu, BSC, TQM itp.) oraz narzędzia marketingowe, mające na celu promowanie poprzez przedstawienie pozytywnego wizerunku samorządu. Jak widać, instrumentarium działania w samorządzie jest obszerne, przy czym skuteczność w osiąganiu celów stanowi pochodną użycia kilku narzędzi spójnych ze sobą (Zalewski, 2007: 36). Zastosowanie instrumentów zarządzania wymaga dużej znajomości potencjału ich oddziaływania, większej w administracji i mniejszej w organach samorządu. W strukturach samorządu występuje zjawisko asymetrii informacji, wyjaśnianej przez koncepcję agencji (*principal agency*). W samorządzie kwestia ta jest bardziej złożona niż w klasycznym przedsiębiorstwie, bowiem organy samorządu pełnią podwójną rolę: agenta wobec społeczności lokalnej jako mocodawcy (pryncypała) oraz tego ostatniego w stosunku do administracji i podmiotów wykonawczych. Nierówność informacji skutkuje mniejszą efektywnością działania oraz słabym naciskiem kontroli społecznej.

W każdej organizacji gospodarczej struktura działania (zarządzanie) obejmuje stawiane cele (zadania) do osiągnięcia oraz szerokie instrumentarium w postaci zasobów gospodarczych, parametrów ekonomicznych oraz metod realizacyjnych. W typowym przedsiębiorstwie jego organy kierują się wizją i misją, celami ekonomicznymi, z zastosowaniem czynników produkcji zgodnie z rachunkiem ekonomicznym, w ramach pewnej kultury organizacyjnej. Według Ł. Sułkowskiego organizacje publiczne charakteryzują się kulturą negatywną, słabą (2015: 109–110). Wydaje się, że na kształt kultury organizacji gospodarczej istotnie wpływa monopolistyczna pozycja władz i podmiotu na rynku. Mechanizmy rynku konkurencyjnego wywołują presję na efektywne wykorzystanie posiadanych zasobów, często ograniczonych. W samorządzie terytorialnym występują takie same elementy działania, bowiem jego władze też biorą pod uwagę wizję i misję działania (służba publiczna), określając cele społeczne i ekonomiczne w procesie realizacji zadań własnych. W skład zasobów gospodarczych wchodzi zatrudnienie w jednostkach samorządu, majątek komunalny obejmujący również zasoby terenów oraz finanse lokalne, znajdujące odzwierciedle-



nie w budżecie. Ujmując to razem, samorząd terytorialny jest nie tylko organizacją publiczną i polityczną, ale także organizacją gospodarczą o wyraźnie zarysowanym wizerunku, funkcjonującą na rynku i w obrocie prawnym. Zdaniem E. Wojciechowskiego samorząd terytorialny pełni różne role i funkcje w sferze gospodarczej. Jest nie tylko władzą i swoistym przedsiębiorstwem, ale przede wszystkim usługodawcą i kreatorem rozwoju, który wydaje i zarabia pieniądze (2003: 48–51). Konsekwencją takiego modelu samorządu – *quasi*-przedsiębiorstwa – jest działanie w logice przedsiębiorczości.

## Logika i mechanizm działania w samorządzie

Przesłanką dla nowego myślenia o gospodarowaniu w sektorze publicznym jest koncepcja nowego publicznego zarządzania (NPM) w wersji zarządzania przedsiębiorczego (*entrepreneurial government*) i zarządzania menedżerskiego (*managerialism*). Inne spojrzenie na reformy w sektorze publicznym stało się nowym paradygmatem zarządzania. W odniesieniu do sektora publicznego Ch. Hood wskazał m.in. na następujące cechy NPM: profesjonalne zarządzanie, wdrażanie mechanizmów konkurencji oraz zastosowanie metod i technik zarządzania wykorzystywanego w biznesie (1991: 4–5). Filozofię gospodarowania w sektorze publicznym przedstawili D. Osborne i T. Gaebler, formułując dziesięć zasad zarządzania, w tym m.in. sterowanie zamiast wiosłowania, władze zorientowane na wyniki, wprowadzenie konkurencji do świadczenia usług, władze przedsiębiorcze i nastawione prorynkowo (1992: 50–79, 115–156, 271–301).

Sprawne realizowanie spraw gospodarczych w samorządzie wymaga myślenia i wyobraźni ekonomicznej w obszarze stawiania celów polityki rozwoju, doborze odpowiednich zasobów oraz instrumentów i metod ich osiągnięcia. Elementem łączącym je staje się wykorzystanie rachunku ekonomicznego, czyli kalkulacji kosztów i korzyści w sensie racjonalności, efektywności. Proste administrowanie sprawami publicznymi w samorządzie nie wystarcza, bowiem utrwała utarte schematy postępowania. Zatem konieczne jest aktywne (oszczędne i wydajne) gospodarowanie i przedsiębiorcze zarządzanie z wizją ambitnych zmian, co wymaga dużych nakładów finansowych, jak też profesjonalnej kadry. Władze lokalne, jako delegaci samorządu, czynią to w imieniu mieszkańców wspólnoty i zgodnie z ich potrzebami, preferencjami, zapotrzebowaniem na określone dobra publiczne, które zakreślone są następnie przez priorytety rozwojowe.

Organy stanowiące samorządu wyznaczają cele kierunkowe oraz sprawują kontrolę nad organem wykonawczym. Pełni on rolę gospodarza lokalnego, dbającego

o efektywne wykorzystanie składników majątku komunalnego oraz ich ulepszanie i rozbudowę. W realizacji zadań publicznych organ wykonawczy musi kierować się zasadami ujętymi w przepisach prawa, ale także winien kierować się regułami przedsiębiorczości, których skutki będą korzystne dla wspólnoty samorządowej. W literaturze przedmiotu dotyczącej samorządu terytorialnego podkreśla się ekonomiczną rolę organu wykonawczego, jako specjalisty – przywódcy publicznego, jednoosobowego (gmina) lub kolegiального (powiat, województwo). Szerzej o roli organu wykonawczego w zarządzaniu publicznym pisze E. Wojciechowski (2012: 103–110). Osoba ta, podobnie jak w przedsiębiorstwie, powinna osiągać jak najlepsze wyniki ekonomiczno-finansowe i społeczne, co z kolei winno być kryterium jej oceny (a nie tylko zgodności z prawem, budżetem, programem) i motywowania przez organ stanowiący oraz mieszkańców. W gminie to mieszkańcy są swoistym podmiotem „zatrudniającym” wójta, burmistrza, prezydenta miasta (są to pracownicy samorządowi zatrudnieni na podstawie wyboru), ze względu na bezpośredni demokratyczny wybór. W powiecie i województwie wyboru organu wykonawczego dokonuje rada, podobnie jak w wielu miastach na świecie, (czasami nawet podpisująca z nim kontrakt na zarządzanie – jak w USA). W przypadku bezpośredniego wyboru przez mieszkańców organ wykonawczy w swoim działaniu jest bardziej niezależny, niż gdyby wyboru dokonała sama rada. W tym miejscu dochodzimy do problemu efektywnego wyłonienia takiego specjalisty-lidera, lecz analiza wykracza poza ramy niniejszego opracowania. Na koniec należy przyjąć, że władza stanowiąca i wykonawcza samorządu oraz podległa im administracja sprawują istotne funkcje i rolę ekonomiczną w realizacji zadań publicznych oraz polityk szczegółowych. Na ekonomiczną rolę samorządu terytorialnego wskazują m.in. K. Jarosiński i B. Opałka (2021: 9, 33).

Przedstawione rozważania pokazują, że gospodarowanie i zarządzanie (wykonywanie zadań publicznych) w samorządzie przebiega również według pewnego schematu działania ekonomicznego, jak w typowej organizacji gospodarczej. Miejsce organów przedsiębiorstwa w samorządzie zajmują – zbliżone znaczeniowo i abstrakcyjnie – władze wykonujące funkcje ekonomiczne. Wątki i aspekty ekonomiczne samorządu pozostają jednak na uboczu głównych nurtów analizy, skupiającej się na stronie finansowej i prawno-administracyjnej jego funkcjonowania. Uznać to należy za ułomność w naukowym badaniu kwestii problemowych w samorządzie terytorialnym. W jego strukturach zdecydowanie brakuje odpowiednio przygotowanych kadr o wykształceniu ekonomicznym, dobrze znających realia gospodarki lokalnej i jej specyfiki. Zaskakuje przy tym, że nawet długoletnie organy wykonawcze samorządu popełniają liczne błędy w kierowaniu sprawami publicznymi, nieraz bardzo dotkliwe w sensie społecznym i gospodarczym.

W realizacji zadań struktura samorządu terytorialnego i jej ogniwa wykorzystują środki i metody działania. Środki mogą mieć charakter zasobu gospodarczego (zatrudnienie, majątek, finanse) lub niematerialny, w postaci instrumentów parametrycznych. Użycie tych środków bezpośrednio lub pośrednio, posiadających określoną wartość, narzuca imperatyw racjonalnego, czyli ekonomicznego działania. Postępowanie władz samorządu w sferze gospodarczej, polegające na odtwarzaniu cyklu wykorzystania zasobów gospodarczych, bez zmiany struktury jest administrowaniem. Jeśli ma miejsce zmiana struktury i powiększanie kategorii ekonomicznych (uznanych za korzystne), wówczas proces ten jest zarządzaniem lub gospodarowaniem. Wspólnym elementem zarządzania i administrowania jest troska o jak najlepsze wykorzystywanie zasobów, tj. efektywne gospodarowanie. Ich przedmiot obejmuje zadania lub cele do realizacji przez struktury samorządowe w procesie zaspokajania potrzeb społecznych danej wspólnoty. Myślenie w samorządzie w kategoriach efektywności ekonomicznej zaznaczyło się w Wielkiej Brytanii i w krajach skandynawskich (Swianiewicz, 1992: 19). Postulatem dla gospodarowania jest poprawa efektywności, zaś dla zarządzania – jego skuteczność.

Filozofią gospodarowania w samorządzie terytorialnym staje się logika przedsiębiorczości lokalnej wymuszona w ogóle lub przez wyznawaną doktrynę teoretyczną. O logice przedsiębiorczego działania w samorządzie przesądza sytuacja ograniczoności środków (budżetu) w wykonywaniu zadań własnych, jak też oczekiwania mieszkańców, co do sposobu zarządzania sprawami publicznymi w samorządzie. W opinii mieszkańców przeciwwagą dla znacznego podnoszenia podatków i opłat lokalnych oraz cen za usługi publiczne jest skupienie uwagi władz na racjonalnym wykorzystaniu istniejących zasobów oraz wysoka aktywność w pozyskiwaniu nowych środków finansowych i inwestorów, a nawet mieszkańców. Z istoty przedsiębiorczości lokalna nie różni się niczym od przedsiębiorczości prywatnej. Przedsiębiorczość obejmuje bowiem cechy ludzkiego działania w wykorzystaniu okazji do osiągnięcia korzyści ekonomicznych. Może być ona nastawiona na zysk lub *non-profit* (W. Gorzym-Wilkowski et al., 1999: 108–109). W tym ostatnim taka motywacja jest obecna w większości realizowanych zadań w gospodarce samorządu.

Tam gdzie w grę wchodzi rozdzielenie ograniczonych zasobów (zwłaszcza finansowych) między konkurencyjne cele, w procesie takim główną rolę odgrywa osoba o szczególnych zdolnościach w gospodarowaniu, która określana jest menedżerem. Wbrew przypuszczeniom, funkcja menedżera powstała nie w sektorze prywatnym, ale właśnie w sektorze publicznym, o czym pisze Peter F. Drucker (2009: 15). Termin *city manager* pojawił się na początku XX wieku, odnosząc się do funkcji w administracji. Kompleksowe zasady zarządzania po raz pierwszy znalazły zastosowanie w reorganizacji armii USA. W warunkach polskich organ wykonawczy samorządu

(wójt, burmistrz, prezydent miasta) angażuje się w sprawy publiczne o charakterze codziennym. W wielu krajach zachodnich, np. w USA, zadanie to deleguje się mianowanemu administratorowi miasta (menedżerowi), który ma uprawnienia powoływania kierowników wydziałów administracji komunalnej. W innej wersji, do bezpośredniego kierowania powoływany jest menedżer miasta (*city manager, town manager*), pełniący rolę zwierzchnika administracji samorządu. Według B. Kozuch menedżerowie publiczni są „kierownikami różnego szczebla, których podstawowym zadaniem jest skuteczne i ekonomiczne, czyli sprawne zarządzanie organizacjami, świadczącymi szeroko rozumiane usługi publiczne o wysokiej jakości” (2004: 225).

Powracając do wątku przedsiębiorczości, profil takiego samorządu zaczął kształtować się za rządów M. Thatcher w Wielkiej Brytanii i R. Reagana w USA. Związane to było z aktywnym i przedsiębiorczym orientowaniem się na reformy sektora publicznego. O ile modernizacja sektora w duchu nowego zarządzania publicznego nakierowana była na podniesienie sprawności ekonomicznej działania administracji, o tyle kolejna faza polega na rozwoju przedsiębiorczości sektora publicznego, z uwzględnieniem jej specyfiki. Jak pisze S. Barczyk, od tego momentu samorząd stał się otwarty na działanie logiki komercyjnej i menedżerskiej, a samorządność nabrała cech przedsiębiorczych w procesach współrzędzenia i współzarządzania (*public governance*). Autor zauważa, że myślenie kategorią kreatywności i konkurencyjności łączy się z ekspozycją kultury przedsiębiorczości w samorządzie. U progu drugiej dekady XXI wieku zaczyna to być wiodącym trendem na świecie (2010: 19–20).

W gospodarce samorządu do realizacji zadań publicznych wykorzystywane są zarówno własne jednostki organizacyjne (w tym spółki komunalne), jak i inne podmioty (prywatne, społeczne, formy mieszane). Zlecenie wykonania zadań lub funkcji podmiotom zewnętrznym (w ramach *outsourcingu*) ma ograniczony zasięg, gdyż to władza lokalna bierze ostateczną odpowiedzialność za świadczenie usług publicznych. W warunkach amerykańskich świadczenie usług publicznych (infrastrukturalnych) odbywa się w modelu przedsiębiorstwa prywatnego *public utility*, poddanego regulacji publiczno-administracyjnej. W Europie istnieje większy udział własności komunalnej, a w niektórych branżach w postaci monopolu naturalnego. W tych warunkach występują niezależne regulatory promujące konkurencję i bodźcowy sposób stymulowania efektywności. W świetle neoweberowskiej formuły zarządzania publicznego kładzie się nacisk na realizację usług przez instytucje oraz przedsiębiorstwa publiczne, zwłaszcza komunalne (Oramus, 2016: 155).

Z istoty, samorząd jest polityczną organizacją społeczności lokalnej. Jego władze są wybierane w wyborach demokratycznych na okres kadencyjny. W samorządzie występują zatem dwa procesy: gospodarcze i polityczne, które przenikają się, a cykl gospodarczy może obejmować okres następnej kadencji. Rozróżnienie to wydaje się

ważne, ponieważ wpływa na efektywność gospodarowania i skuteczność zarządzania. Wiele organów samorządowych intensyfikuje procesy gospodarcze pod koniec danej kadencji, z motywacją ponownego wybrania przez mieszkańców. Nadto, wprowadzenie limitu kadencyjności władz w samorządzie w 2018 r. może spowodować osłabienie wysiłku organizacyjnego i finansowego organów wykonawczych w drugiej kadencji. Taki organ nie musi się starać o efekty ekonomiczne i społeczne swojej działalności. Teza ta wymaga zweryfikowania za kilka lat.

## Podsumowanie

Analiza samorządu terytorialnego w świetle perspektywy ekonomicznej pozwala na sformułowanie następujących wniosków poznawczych i rekomendacji praktycznych.

- 1) Samorząd ze względów strukturalnych i funkcjonalnych jest różnorodny, złożony oraz niespójny. Stanowi znaczną część sektora publicznego w wymiarze decentralizacji państwa. Jest zorganizowaną wspólnotą na danym terytorium, rozwijającą się w kierunku społeczeństwa obywatelskiego. Z innej jednak strony, samorząd terytorialny zachowuje się, mimo braku świadomości, w sposób zbliżony do działania rynkowego, typowego dla podmiotów prywatnych.
- 2) Rola ekonomiczna samorządu wypływa z jego istoty. Poprzez realizację zadań własnych następuje świadczenie usług komunalnych. odbywa się to dzięki zarządzaniu władz (organów) samorządu, wyspecjalizowanego aparatu administracyjnego oraz wszelkich podmiotów zaangażowanych w proces usługowy. Sam proces ma charakter typowego działania gospodarczego, przy dużym udziale czynnika administracyjnego. Świadczenie usług ma charakter transformacyjny (zamiana zasobów w strumień dóbr). Wspólnym motywem gospodarowania jest dokonywanie wyborów w zakresie wykorzystania ograniczonych zasobów między konkurencyjne cele. Z perspektywy decyzyjnej jest to typowa materia gospodarowania i ekonomii.
- 3) Samorząd terytorialny może być postrzegany jako *quasi*-podmiot gospodarowania, kierującego się własną polityką i strategią rozwoju w prowadzeniu działalności gospodarczej, polegającej na wykonywaniu zadań (usług) publicznych. Formułuje określone cele i zadania, dobierając odpowiednie środki i metody do ich realizacji. Działając w warunkach otoczenia rynkowego, zajmuje jednak w wielu obszarach – pozycję monopolu naturalnego. Struktura organizacyjna samorządu zbliżona jest do struktury spółki kapitałowej z takimi samymi funkcjami zarządczymi. W samorządzie istnieje supremacja celu społecznego, któremu podporządkowane są cele ekonomiczne, a w niektórych przypadkach cel

typu *non-profit*. Tylko taka hierarchia zapewnia w samorządzie przesłanki dla podejmowania decyzji racjonalnych.

- 4) Działanie samorządu w sferze ekonomicznej odbywa się w wyraźnie zarysowanej specyfice, wynikającej z charakteru warunków gospodarowania. Ujemny wpływ owej specyfiki na racjonalność podejmowanych decyzji nie znosi jednak troski o efektywne wykorzystanie potencjału zasobowego. Nie oznacza to rezygnacji z uzyskania wymiernych korzyści ekonomicznych z każdego przedsięwzięcia, mogącego być z założenia rentownym. U podłoża realizacji zadań własnych leży rachunek kosztów i korzyści, gdzie pierwszymi są wydatki budżetowe, a drugimi wartość produktów i usług konsumowanych przez mieszkańców. Korzyści ekonomiczne *sensu largo* obejmują też kształt warunków rozwoju przedsiębiorczości lokalnej, w tym dla potencjalnych nowych podmiotów gospodarczych i instytucji oraz inwestorów.
- 5) Wniosek pragmatyczny skierowany jest do kierownictwa samorządu i jego ogniw. W ośrodkach decyzyjnych samorządu powinna być wiara i przekonanie, że realizacja zadań publicznych za pomocą zasobów gospodarczych wymaga myślenia ekonomicznego, w celu podejmowania decyzji efektywnościowych. W zarządzaniu sprawami publicznymi przekrój myślenia ekonomicznego (kalkulacyjnego, abstrakcyjnego i twórczego) wchodzi w skład myślenia ogólnego. W samorządzie zarządzanie tymi sprawami jest czymś więcej niż proste administrowanie, wymaga bowiem podejścia sprawnego, specjalistycznego, przejrzystego, z elementami zarządzania partycypacyjnego (element kontroli społecznej).
- 6) Zamiarem autorów tekstu było propagowanie tematyki ekonomicznej samorządu terytorialnego oraz zainicjowanie dyskusji publicznej na temat jego roli w działalności gospodarczej, niezbyt jeszcze należycie rozpoznanej badawczo. Aspekty i wątki ekonomiczne funkcjonowania oraz rozwoju samorządu nadal znajdują się w tyle istotnych przekrojów analizy i oceny. Gospodarowanie dużymi zasobami pracy (zatrudnienia), finansowymi (budżety) oraz majątkowymi (mienie komunalne) nakazuje patrzeć na samorząd oczami ekonomisty. W przeciwnym razie realizacja zadań publicznych, zaspokajających zbiorowe potrzeby mieszkańców wspólnoty, odbywa się z małą dbałością o racjonalne (optymalne) wykorzystanie środków finansowych i zapisanych w bilansach. Utracone w ten sposób środki publiczne mogą mieć zastosowanie w innych dziedzinach gospodarki. Z tej perspektywy teza o szczególności samorządu terytorialnego jako podmiotu gospodarczego znajduje potwierdzenie w przytoczonej argumentacji. Mimo pewnego abstraktu myślowego, samorząd w praktyce zachowuje się podobnie jak typowe przedsiębiorstwo usługowe.



## Oświadczenie o wkładzie poszczególnych autorów

Wszyscy wymienieni autorzy wnieśli znaczący, bezpośredni i intelektualny wkład w artykuł i zatwierdzili go do publikacji.

## Oświadczenie o konflikcie interesów

Autorzy deklarują, że badanie zostało przeprowadzone przy braku jakichkolwiek powiązań komercyjnych lub finansowych, które można by zinterpretować jako potencjalny konflikt interesów.

## Oświadczenie o etyce badawczej

Autorzy poświadczają, że opublikowane w tekście badania zostały przeprowadzone zgodnie z etyką badawczą afiliowanej uczelni.

## Bibliografia

- Barczyk, S. (2010). *Przedsiębiorczy samorząd lokalny i jego instytucje*. Katowice: Prace Naukowe Akademii Ekonomicznej im. Karola Adamieckiego w Katowicach.
- Boyne, G.A. (2002). Public and Private Management: What's the Difference?, *Journal of Management Studies*, 1(39): 97–121.
- Brol, R. (red.). (2004). *Ekonomika i zarządzanie miastem*. Wrocław: Wydawnictwo Akademii Ekonomicznej we Wrocławiu.
- Drucker, P.F. (2009). *Zarządzanie XXI wieku – wyzwania*. Warszawa: MT Biznes
- Dudzik, S. (1998). *Działalność gospodarcza samorządu terytorialnego. Problematyka prawna*. Kraków: Zakamycze.
- Europejska Karta Samorządu Lokalnego* (Dz. U. z 1994 r. nr 124, poz. 607).
- Frączkiewicz-Wronka, A. (2015). Nowoczesne przywództwo w organizacjach publicznych. W: *Instrumentarium zarządzania publicznego* (116–135), B. Kożuch, Ł. Sułkowski (red.). Warszawa: Wydawnictwo Difin.
- Ginsbert-Gebert, A. (1984). *Polityka komunalna w Polsce*. Warszawa: Państwowe Wydawnictwo Ekonomiczne.
- Gorzym-Wilkowski, W., Miszczuk, A., Miszczuk, M., Żuk, K. (1999). *Zarys ekonomiki gminy*. Lublin: Norbertinum.
- Harańczyk, A. (2010). *Samorząd terytorialny. Organizacja i gospodarka*. Kraków: Wydawnictwo Uniwersytetu Ekonomicznego w Krakowie.
- Hood, Ch. (1991). A Public Management for All Seasons?, *Public Administration*, 69(1): 3–15.



- Janiszewski, L. (1993). Struktury władz lokalnych. W: *Władza lokalna i gospodarka w USA* (67–79), P. Kwiatkowski (red.). Warszawa: Fundacja Rozwoju Demokracji Lokalnej, The PEW Charitable Trusts, Warszawa 1993.
- Jarosiński, K., Opałka, B. (2021). *Zarządzanie w sektorze publicznym wobec procesów rozwoju społeczno-gospodarczego*. Warszawa: Oficyna Wydawnicza SGH.
- Jeżowski, P. (2000). Monopol naturalny a regulacja przedsiębiorstw użyteczności publicznej. W: *Samorząd terytorialny a rozwój lokalny* (131–149), M. Majchrzak, A. Zalewski (red.). Warszawa: Szkoła Główna Handlowa.
- Kachniarz, M. (2012). *Efektywność usług publicznych – teoria i praktyka*. Wrocław: Wydawnictwo Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu.
- Kisiel, W. (1995). Podstawowa charakterystyka publicznych jednostek lokalnych w USA, *Samorząd Terytorialny*, 11: 53–71.
- Kosikowski, C. (1992). *Działalność gospodarcza gmin*. Białystok: Wydawnictwo Era.
- Koźuch, B. (2004). *Zarządzanie publiczne w teorii i praktyce polskich organizacji*. Warszawa: Wydawnictwo Placet.
- Markowski, T. (1997). *Zarządzanie rozwojem miast*. Warszawa: Wydawnictwo Naukowe PWN.
- Maśloch, G., Sierak, J. (red.). (2013). *Gospodarka i finanse samorządu terytorialnego*. Warszawa: Oficyna Wydawnicza Szkoła Główna Handlowa w Warszawie.
- Obłój, K. (2005). Gospodarką nie da się skutecznie kierować, *Rzeczpospolita*, 238.
- Oramus, M. (2016). Analiza neoweberowskiego paradygmatu zarządzania publicznego. W: *Neoweberyzm w zarządzaniu publicznym. Od modelu do paradygmatu?* (147–168), S. Mazur (red.). Warszawa: Wydawnictwo Naukowe Scholar.
- Osborne, D., Gaebler, T. (1992). *Rządzić inaczej. Jak duch przedsiębiorczości przenika i przekształca administrację publiczną*. Poznań: Media Rodzina of Poznań.
- Regulski, J. (1982). *Ekonomika miasta*. Warszawa: Państwowe Wydawnictwo Ekonomiczne.
- Romański, R. (1997). Lokalna samorządność, *Rzeczpospolita*, 190.
- Stiglitz, J.E. (2004). *Ekonomia sektora publicznego*. Warszawa: Wydawnictwo Naukowe PWN.
- Sułkowskiego, Ł. (2015). Kultura organizacji publicznych. W: *Instrumentarium zarządzania publicznego* (92–115), B. Koźuch, Ł. Sułkowski (red.). Warszawa: Wydawnictwo Difin.
- Swianiewicz, P. (1992). Współczesne przemiany samorządu lokalnego w krajach zachodnich, *Samorząd Terytorialny*, 5: 10–23.
- Weiss, E. (2002). Efektywność ekonomiczna a funkcjonowanie samorządów terytorialnych w teorii ekonomii. W: *Gospodarka lokalna w teorii i w praktyce* (280–286), E. Sobczak (red.). Wrocław: Prace Naukowe Akademii Ekonomicznej we Wrocławiu nr 939.
- Wojciechowski, E. (1997). *Samorząd terytorialny w warunkach gospodarki rynkowej*. Warszawa: Wydawnictwo Naukowe PWN.
- Wojciechowski, E. (2003). Potrzeba innego działania samorządu terytorialnego. W: *Gospodarka lokalna w teorii i praktyce* (47–51), D. Strahl (red.). Wrocław: Prace Naukowe Akademii Ekonomicznej we Wrocławiu nr 979.

- Wojciechowski, E. (2012). *Zarządzanie w samorządzie terytorialnym*, Wydanie drugie poprawione i rozszerzone. Warszawa: Wydawnictwo Difin.
- Wojciechowski, E. (2012). *Gospodarka samorządu terytorialnego*. Warszawa: Wydawnictwo Difin.
- Wojciechowski, E. (2023). *Przedsiębiorstwa komunalne w teorii i praktyce. Efektywność a cele społeczne*. Warszawa: Wydawnictwo Naukowe PWN.
- Zalewski, A. (red.). (2005). *Nowe zarządzanie publiczne w polskim samorządzie terytorialnym*. Warszawa: Szkoła Główna Handlowa w Warszawie.
- Zalewski, A. (2007). Prywatyzacja jako instrument poprawy efektywności gospodarki gminy. W: *Gospodarka lokalna i regionalna w teorii i praktyce* (203–214), D. Strahl (red.). Wrocław: Prace Naukowe Akademii Ekonomicznej we Wrocławiu nr 1161.

Oficyna Wydawnicza SGH – Szkoła Główna Handlowa w Warszawie  
02-554 Warszawa, al. Niepodległości 162  
[www.wydawnictwo.sgh.waw.pl](http://www.wydawnictwo.sgh.waw.pl)  
e-mail: [wydawnictwo@sgh.waw.pl](mailto:wydawnictwo@sgh.waw.pl)

Projekt okładki  
Ad Depositum

Skład i łamanie  
DM Quadro

Kolegium Ekonomiczno-Społeczne jest zrzeszeniem pięciu instytutów oraz dziewięciu katedr, których zainteresowania naukowe obejmują wiele zagadnień i wykraczają poza granice wyznaczone przez nauki ekonomiczne.

Najważniejszą cechą Kolegium jest interdyscyplinarność zarówno prowadzonych badań naukowych, jak i oferty dydaktycznej zgłaszanej przez pracowników wszystkich stopni, rodzajów i kierunków studiów w SGH. Problematyka badawcza jednostki dotyczy m.in.: teorii ekonomii, mikro- i makroekonomii, ekonomii międzynarodowej, historii gospodarczej, gospodarki regionalnej i lokalnej, zagadnień finansów publicznych i międzynarodowych rynków finansowych oraz bankowości, szczególnie centralnej, ubezpieczenia społecznego, problemów ochrony środowiska, a także kultury.

Bardzo silną reprezentację w Kolegium mają jednostki naukowe sytuujące swoje badania i studia w nurcie nauk społecznych. Uznane w Polsce i za granicą są badania prowadzone przez socjologów, szczególnie w ramach unikatowej socjologii ekonomicznej; prawników w dziedzinie prawa europejskiego, prawa konstytucyjnego i administracyjnego oraz teorii i filozofii prawa; politologów – zarówno badania prowadzone w ramach nauk o polityce, jak i nowej dyscypliny nauk o polityce publicznej, wraz ze specjalistami z polityki społecznej, a także filozofami i etykami.

Na uwagę zasługują również badania z zakresu stosunków międzynarodowych, bezpieczeństwa międzynarodowego oraz europeistyki, szczególnie w odniesieniu do Unii Gospodarczej i Walutowej, instytucji, polityki oraz funkcjonowania Unii Europejskiej.

Kolegium jest liczącym się ośrodkiem opiniotwórczym oraz eksperckim w skali krajowej i europejskiej. Jego pracownicy zajmują ważne stanowiska w polityce i gospodarce w Polsce, a także w instytucjach europejskich, służą wiedzą i radami organizacjom międzynarodowym, instytucjom gospodarczym i finansowym w kraju i za granicą.

Struktura KES: Instytut Bankowości, Instytut Filozofii, Socjologii i Socjologii Ekonomicznej, Instytut Gospodarstwa Społecznego, Instytut Prawa, Instytut Studiów Międzynarodowych, Katedra Administracji Publicznej, Katedra Historii Gospodarczej i Społecznej, Katedra Polityki Publicznej, Katedra Rozwoju Regionalnego i Przestrzennego, Katedra Skarbowości, Katedra Studiów Politycznych, Katedra Teorii Systemów Ekonomicznych, Katedra Ubezpieczenia Społecznego, Katedra Unii Europejskiej im. Jeana Monneta.

eISSN 2719-7131

ISSN 2391-6389

**KOLEGIUM EKONOMICZNO-SPOŁECZNE**  
**SZKOŁA GŁÓWNA HANDLOWA W WARSZAWIE**  
ul. Wiśniowa 41 | 02-520 Warszawa  
e-mail: [kes@sgh.waw.pl](mailto:kes@sgh.waw.pl)  
www: <http://www.sgh.waw.pl/kes/> fb: @KolegiumES

