

Centrum Europejskich Studiów Regionalnych i Lokalnych (EUROREG)
Sekcja Polska Regional Studies Association



Studia Regionalne i Lokalne

2 (100) 2025



Wydawnictwo Naukowe
SCHOLAR

REDAKCJA

dr hab. Agnieszka Olechnicka, prof. UW – redaktorka naczelna
dr hab. Mikołaj Herbst, prof. UW – zastępca redaktorki naczelnej
prof. dr hab. Paweł Churski – członek redakcji
prof. dr hab. Tomasz Komornicki – członek redakcji
prof. dr hab. Iwona Sagan – członek redakcji
dr Dorota Celińska-Janowicz – sekretarz redakcji

RADA NAUKOWA

prof. John Bachtler, prof. Roberta Capello, prof. dr hab. Bolesław Domański,
prof. dr hab. Grzegorz Gorzelak (przewodniczący), dr Olga Mrinska, prof. Andrés
Rodríguez-Pose, prof. James W. Scott, dr hab. Katarzyna Zawalińska, dr Sabine Zillmer

ADRES REDAKCJI

Kwartalnik „Studia Regionalne i Lokalne”
Uniwersytet Warszawski, Centrum Europejskich
Studiów Regionalnych i Lokalnych (EUROREG)
ul. Krakowskie Przedmieście 30, 00-927 Warszawa
e-mail: sril.euroreg@uw.edu.pl
www.studreg.uw.edu.pl

© Copyright by Centrum Europejskich Studiów Regionalnych i Lokalnych UW
(EUROREG), Warszawa 2025

Wersją pierwotną czasopisma jest wydanie elektroniczne.

Zgodnie z wykazem czasopism opublikowanym w komunikacie Ministra Nauki i Edukacji
z dnia 5 stycznia 2024 r. za publikację w kwartalniku „Studia Regionalne i Lokalne” w 2023 roku
autor/ka uzyskuje 40 punktów.

Czasopismo uzyskuje wsparcie w ramach Programu Rozwój Czasopism (projekt finansowany ze
środków Ministerstwa Edukacji i Nauki na podstawie umowy nr RCN/SP/0272/2021/1) oraz Inicjatywy
Doskonałości – Uczelnia Badawcza: Działanie I.2.2. „Podniesienie wpływu regionalnego na naukę
poprzez wysokiej jakości rozpowszechnianie wyników – czasopisma” i Działanie I.2.1. „Poprawa
zdolności publikacyjnych – zwiększenie międzynarodowego zasięgu periodyków UW”.

e-ISSN 2719-8049
ISSN: 1509-4995

Bieżący numer kwartalnika, jak i numery archiwalne można pobrać bezpłatnie
w wersji elektronicznej ze strony <http://studreg.uw.edu.pl>

Zamówienia na egzemplarze drukowane prosimy kierować na adres:
Wydawnictwo Naukowe Scholar Spółka z o.o.
ul. Oboźna 1, 00-340 Warszawa
tel./faks 22 828 95 63, 22 692 41 18, 22 828 93 91
dział handlowy: jw. w. 108
e-mail: info@scholar.com.pl; www.scholar.com.pl

Skład i łamanie: WN Scholar (*Anna Beczek*)

SPIS TREŚCI

ARTYKUŁY

Burcu Değerli Çifçi, Hasan Engin Duran

The Spatial Patterns of Regional Employment in Europe as a Measure of Economic Resilience in Recession Periods 7

Kamilla Dolińska, Julita Makaro

Local Identity as a Component of Urban Citizenship: Ukrainian Migrants in Poland (Based on the Example of Wrocław) 23

Katarzyna Romańczyk

Uwarunkowania i efekty budżetów obywatelskich w największych miastach Polski. Studium okresu 2014–2023 35

The Determinants and Effects of Civic Budgets in the Largest Polish Cities: A Study of the Period 2014–2023

Arkadiusz Lewandowski, Dawid Pieniężny

Szczyt marzeń czy nagroda pocieszenia? Radni debutanci sejmików wojewódzkich w kadencji 2024–2029 w perspektywie porównawczej 57

A Dream Summit or a Consolation Prize? Rookie Councillors of Provincial Assemblies in the 2024–2029 Term in a Comparative Perspective

Jarosław Kempa, Bernadeta Baran

Ocena efektywności kosztowej systemów segregacji odpadów w miastach wojewódzkich Polski 69

The Cost-Effectiveness Assessment of Waste Segregation Systems in Poland's Voivodeship Cities

Kornel Liber, Wojciech Jurkowski

Rozwój zabudowy w sąsiedztwie inwestycji transportowych w największych miastach w Polsce 83

The Development of Urban Built-Up Areas in the Vicinity of Transport Investments in Poland's Largest Cities

Informacje dla Auterek i Autorów 104

Information for Authors 105

Artykuły

The Spatial Patterns of Regional Employment in Europe as a Measure of Economic Resilience in Recession Periods

Studia Regionalne i Lokalne

Nr 2(100)/2025

© Authors 2025



ISSN 1509-4995

E-ISSN 2719-8049

doi: 10.7366/15094995210001

Burcu Değerli Çifçi

Izmir Institute of Technology, City and Regional Planning Department, Izmir, Türkiye;
e-mail: burcudegerli@iyte.edu.tr; ORCID: 0000-0001-9966-3549

Hasan Engin Duran

Izmir Institute of Technology, City and Regional Planning Department, Izmir, Türkiye;
e-mail: enginduran@iyte.edu.tr; ORCID: 0000-0002-0743-9943

Abstract

Empirical literature in the field of regional resilience has most commonly concentrated on a unique economic shock. However, the existing studies have fallen short of comparing the resilience patterns across different crises. The purpose of this study is to investigate the geographical persistence of regional resilience across different recessionary shocks, namely: 1) the 2008–2010 Global Financial Crisis; 2) the 2011–2013 Sovereign Debt Crisis; 3) the 2019–2020 COVID-19 pandemic. The study covers 202 European Nuts II regions. It applied a range of empirical tools such as Markovian Transition Probability Matrices, Global Moran's and Local Moran's, Kolmogorov-Smirnov tests, Kendall's tau, and Spearman's correlation coefficient, as well as illustrative maps. As an outcome, several important conclusions are reached. First, the spatial pattern of resilience is not stable/persistent over time, as the three recessions tend to hit different places at different crisis times. Second, in general, Southern European regions are the most consistently fragile/vulnerable regions. Third, spatial patterns of resilience are weakly correlated across the different recessions. From the policy standpoint, it is understood that dealing with employment resilience is more difficult than previously thought by the policymakers. Since the resilience pattern is not stable spatially, each crisis should be evaluated separately and no generic policy rules can be formulated to foster the resilience. Thus, one can understand that although the sources of the crises are different, there may be some geographies that are structurally suffering the recessions which necessitate a consideration of the reasons and the formulation of the related policies.

Keywords

regional economic resilience, Markov chains, persistence

Introduction

The concept of resilience has been studied by an increasing number of authors over the last few decades. Besides engineering and ecological approaches, also social sciences researchers gave it attention (Adger, 2000; Bruneau et al., 2003; Coles & Buckle, 2004; Paton et al., 2005; Martin, 2012; Martin & Sunley, 2015). One particular field is related to regional economic resilience that points to the capability of spatial units to exhibit resistance to negative externalities (i.e. economic recessions), and the ability of recovering and adaptation to the long-run growth trajectories (Martin, 2012; Martin & Sunley, 2015; Modica & Reggiani, 2015; Mustra et al., 2017; Giannakis & Bruggeman, 2017a, 2017b; Duran & Fratesi, 2023; Duran et al., 2024a; Eraydın, 2016; Değerli-Çifçi & Duran, 2025; Karabakan-Gökhan & Duran, 2025). Resilience is a politically critical and desirable phenomenon, since irresilient regions may face rapid losses in employment, welfare, and productivity during economic downturns. In these regions, many other social and environmental problems such as poverty and unemployment may arise (Martin, 2012; Martin & Sunley, 2015; Modica & Reggiani, 2015; Giannakis & Bruggeman, 2017a, 2017b; Duran & Fratesi, 2023; Duran et al., 2024a; Eraydın, 2016; Değerli-Çifçi & Duran, 2025; Karabakan-Gökhan & Duran, 2025).

To better conceptualise and understand regional economic resilience, three main approaches have been proposed in the literature (Duran & Fratesi, 2023; Duran et al., 2024a):

- i. *Engineering resilience* (Holling, 1996) refers to the capacity of a system to withstand external disturbances and the speed at which it returns to pre-shock circumstances. Accordingly, regional economic resilience can be interpreted as the preservation of the structural and functional characteristics of a region that had existed before the shock (Simmie & Martin, 2010; Davoudi, 2012; Martin, 2012; Martin & Sunley, 2015; Modica & Reggiani, 2015; Giannakis & Bruggeman, 2017a, 2017b; Martin & Sunley, 2020; Duran & Fratesi, 2023; Duran et al., 2024a; Eraydın, 2016; Değerli-Çifçi & Duran, 2025; Karabakan-Gökhan & Duran, 2025).
- ii. *Ecological resilience* posits out that systems have multiple domains of stability. It examines how disturbances can push systems into a new equilibrium (Simmie & Martin, 2010; Martin, 2012). This approach suggests that regions can respond to shocks by reorganising their structural and functional characteristics, thereby shifting towards a new equilibrium (Boschma, 2015; Martin, 2012; Martin & Sunley, 2015; Modica & Reggiani, 2015; Giannakis & Bruggeman, 2017a, 2017b; Duran & Fratesi, 2023; Duran et al., 2024a; Eraydın, 2016; Değerli-Çifçi & Duran, 2025; Karabakan-Gökhan & Duran, 2025).
- iii. *Evolutionary perspective* on resilience focuses on how the structural and organisational characteristics of a system that determine its resilience evolve over time and how shocks affect these characteristics (Martin & Sunley, 2015; Martin, 2012; Martin & Sunley, 2015; Modica & Reggiani, 2015; Giannakis & Bruggeman, 2017a, 2017b; Duran & Fratesi, 2023; Duran et al., 2024a; Eraydın, 2016; Değerli-Çifçi & Duran, 2025; Karabakan-Gökhan & Duran, 2025). This perspective is closely aligned with the capacity-based understanding of resilience, which emphasises a region's abilities to cope with and respond to disruptions. Such a capacity-based understanding is often associated with a region's absorptive, adaptive, and transformative capacities. *Absorptive capacity* refers to the success of coping with disturbances and maintain fundamental functions, while *adaptive capacity* is the capability of getting used to new circumstances and reorganising the existing structures in response to changing conditions (Fao, 2021; Bene et al., 2012; Meerow et al., 2016; Innerhofer et al. 2018; Martin, 2012; Martin & Sunley, 2015; Modica & Reggiani, 2015; Giannakis & Bruggeman, 2017a, 2017b; Duran & Fratesi, 2023; Duran et al., 2024a; Eraydın, 2016; Değerli-Çifçi & Duran, 2025; Karabakan-Gökhan & Duran, 2025). *Transformative capacity* highlights the potential to reorient and move towards a new growth path (Bene et al., 2012; Meerow et al., 2016; Keck & Sakdapolrak, 2013; Martin & Sunley, 2020). In line with this view, Martin (2012) suggests that structural features of regions may change permanently during large-scale external disturbances, which supports the notion that resilience encompasses both adjustment and long-term transformation. In this context, resilience can be interpreted as an evolutionary process that involves not only recovery but also a reorganisation of the structural characteristics and the capacity to transition into new equilibrium states (Martin, 2012; Martin & Sunley, 2015; Modica & Reggiani, 2015; Giannakis & Bruggeman, 2017a, 2017b; Duran & Fratesi, 2023; Duran et al., 2024a; Eraydın, 2016; Değerli-Çifçi & Duran, 2025; Karabakan-Gökhan & Duran, 2025).

These approaches emphasise the multifaceted characteristics of regional resilience and the need to understand its dimensions from various perspectives. As Martin (2012) states, the definition of regional resilience may vary depending on which dimension of regional performance – such as growth rate or economic structure – is emphasised (Pike et al., 2010; Martin & Sunley, 2015; Martin, 2012; Fingleton et al., 2012; Han & Goetz, 2015; Sensier et al., 2016; Sensier & Artis, 2016; Giannakis & Bruggeman, 2017a, 2017b; Faggian et al., 2018; Duran et al., 2024a; Duran & Fratesi, 2023; Değerli-Çifçi & Duran, 2025; Karabakan-Gökhan & Duran, 2025). According to Hill and colleagues (2008), regional resilience can be defined as the capacity of regions to recover from external shocks that affect economic performance (Pike et al., 2010; Martin & Sunley, 2015; Martin, 2012; Fingleton et al., 2012; Han & Goetz, 2015; Sensier et al., 2016; Sensier & Artis, 2016; Giannakis & Bruggeman, 2017a, 2017b; Faggian et al., 2018; Duran et al., 2024a; Duran & Fratesi, 2023; Değerli-Çifçi & Duran, 2025; Karabakan-Gökhan & Duran, 2025). Alternatively, while Oprea and colleagues (2020) discuss the regional resilience as the capacity of a region to effectively respond to shocks, as well as the ability to use these shocks to sustain their growth path, Bristow

(2010) defines regional resilience as the ability of a region to reorganise and maintain its fundamental structure, functions, and feedback mechanisms during the recession (Martin, 2012; Fingleton et al., 2012; Han & Goetz, 2015; Sensier et al., 2016; Sensier & Artis, 2016; Giannakis & Bruggeman, 2017a, 2017b; Faggian et al., 2018; Duran et al., 2024a; Duran & Fratesi, 2023; Değerli-Çifçi & Duran, 2025; Karabakan-Gökhan & Duran, 2025). Building on the theoretical foundations outlined above, it is essential to examine different types of crises to better understand how regions respond to them. The first common accepted distinction is between sudden and slow-burning crises (Pike et al., 2010; Martin & Sunley, 2015). Sudden shocks – such as economic collapses, natural disasters, or pandemics – cause sudden disruptions in socioeconomic systems, while slow-burning crises – such as deinstitutionalisation, climate change, or demographic decline – unfold gradually but may have profound impacts on socioeconomic systems (Pike et al., 2010; Martin & Sunley, 2015; Martin, 2012; Fingleton et al., 2012; Han & Goetz, 2015; Sensier et al., 2016; Sensier & Artis, 2016; Giannakis & Bruggeman, 2017a, 2017b; Faggian et al., 2018; Duran et al., 2024a; Duran & Fratesi, 2023; Değerli-Çifçi & Duran, 2025; Karabakan-Gökhan & Duran, 2025). Another way to classify crises is to distinguish between internal and external shocks, depending on whether they originate within the region (e.g. institutional failure, sectoral collapse), or are driven by exogenous forces (e.g. global recessions, geopolitical turmoil) (Martin & Sunley, 2015; Bristow & Healy, 2014; Simmie & Martin, 2010). Understanding how different types of crises influence a region's ability to absorb, adapt, or transform provides comprehensive insights into resilience as well as helps explain how regions recover and change after shocks.

In the related literature, numerous theoretical and empirical studies have been conducted to understand the multidimensional nature of regional resilience. Considering the various definitions, resilience is argued to have four main components (Martin, 2012; Martin & Sunley, 2015; Modica & Reggiani, 2015; Giannakis & Bruggeman, 2017a, 2017b; Martin & Sunley, 2020; Duran & Fratesi, 2023; Duran et al., 2024a; Eraydın, 2016; Değerli-Çifçi & Duran, 2025; Karabakan-Gökhan & Duran, 2025; Boschma, 2015): 1) *Resistance*, i.e. the ability to absorb shocks, refers to the extent of the robustness (insensitivity) of a territorial unit to economic disturbances; 2) *Recovery* refers to the ability of a region to return to the pre-shock conditions of economic activity within a reasonable timeframe; 3) *Adaptability* refers to the capacity of a region to adapt and modify its economic structures, functions, and the organisation of employment and the production system to changing conditions; 4) *Transformation* refers to the capability of a region to fundamentally reshape its structures and functions, enabling a shift towards a new path for long-term growth. Together, these components provide a multidimensional framework for understanding how regions cope with and evolve after disturbances.

Empirical studies mostly analyse the geographical distribution of regional resilience scores and commonly find a substantially heterogeneous degree of resilience across regions. Some examples of these studies include the following: Giannakis and Bruggeman (2017a), who examined European regions from 2002 to 2007 and from 2008 to 2015; Giannakis and Bruggeman (2017b), who studied Greek regions from 2008 to 2013; Fingleton and colleagues (2012), who analysed UK regions from 1971 to 2010; Cellini and Torrissi (2014), who investigated Italian regions from 1890 to 2009; Di Caro (2017), who studied Italian regions from 1992 to 2012; Eraydın (2016), who examined Turkish regions from 2001 to 2007; Han and Goetz (2015), who analysed US counties from 2007 to 2009; Murua and Ferrero (2019), who studied two Spanish regions from 2000 to 2016; Brakman and colleagues (2014), who investigated European regions from 2003 to 2018; Drobniak and colleagues (2018), who examined the economic resilience of Central and Eastern European regions from 2000 to 2011; Oprea and colleagues (2020), who analysed Eastern European regions from 2007 to 2014; Gianmoena and Rios (2018), who studied European regions from 2008 to 2013; Gong and colleagues (2020), who examined Chinese regions during the COVID-19 pandemic; Duran and Fratesi (2023), who analysed Italian regions from 1999 to 2020.

The cross-regional determinants of resilience also constitute a particularly interested topic. Scholars have found supporting evidence for different socioeconomic and demographic factors. Cross-regional differences in industrial structure specialisation, diversification, the degree of economic openness, demographic structure (i.e. age, human capital), spatial factors, innovation, and investment have been found as evident determinants (Capello et al., 2015; Eraydın, 2016;

Giannakis & Bruggeman, 2017a, 2017b; Bristow & Healy 2018; Murua & Ferrero, 2019; Masik & Sagan, 2016; Duran & Fratesi, 2023; Duran et al., 2024a; Değerli-Çifçi & Duran, 2025; Karabakan-Gökhan & Duran, 2025).

The empirical literature in this field has most commonly concentrated on a unique economic shock (i.e. the Global Financial crisis of 2009). However, the existing studies, to the best of our knowledge, have mostly fallen short of comparing the resilience patterns across different crises over time. It is important to emphasise that there exist in the literature valuable studies focusing on the single-country cases, such as Eriksson and Hane-Weijman (2017) as well as Sánchez and Cuadrado-Roura (2024). However, a multi-crisis comparison across EU-wide regions has not been performed yet. In other words, the existing literature has mostly focused on single-country cases and followed a static approach, as it did not study the evolution of the spatial patterns of resilience in a dynamic manner. However, two possible hypotheses can be presented that may alter the policy implications:

- i. *If resilience patterns are persistent (stable)* (which means that certain regions are consistently irresilient over time), identifying policy targets is easier, but the solutions are harder to reach, since vulnerability is structural for certain areas that are persistently hit harder by crises.
- ii. *If resilience patterns are random in space and over time* (which means that economic crisis hits different regions at different times), dealing with this problem is much more complicated than the previous case, since the regions that need to be assisted are not obvious.

The purpose of this study is to investigate the geographical patterns of regional resilience over time. The main research question is: *Are resilience patterns geographically stable (persistent) over time?* Three major recessions are emphasised in this study (the 2008–2010 Global Financial Crisis, the 2011–2013 Sovereign Debt Crisis, the 2019–2020 COVID-19 pandemic). Our dataset covers 202 European Nuts II regions. In this research, we used employment data as a proxy for regional resilience, since employment levels are widely recognised in the existing literature as key indicators of how regions respond to negative disturbances (Fingleton et al., 2012; Han & Goetz, 2015; Giannakis & Bruggeman, 2017a; Di Caro, 2017; Duran & Fratesi, 2023; Kollár et al., 2024). Employment levels directly reflect a region's capacity to absorb shocks and sustain labour market stability during crises. In this sense, employment data provides a policy-relevant approach to understanding how different regions respond to and recover from external shocks.

In terms of methods, we pursued the calculation of relative resilience score, their geographical illustrations, as well as an analysis of spatial association through Global and Local Moran I indicators, Kendall's Tau and Spearman Correlation coefficient and Kolmogorov-Smirnov test.

The originality of the paper and its contribution to the theoretical understanding of resilience lies in its focus on the evolution and spatial differentiation of regional resilience across multiple economic crises in Europe. By comparing the three aforementioned crises, this research seeks to understand whether regional resilience is affected by crisis-specific factors or by deeper structural conditions. This approach offers a more comprehensive understanding and provides a theoretical basis for rethinking regionally-differentiated policy responses.

The remaining parts of the study contain Data and methods (section 2), Empirical results (section 3), and Conclusions (section 4).

Data and methods

As to the dataset, we use employment data for 202 European NUTS-II regions. The dataset was obtained from the webpage of the statistical office (EUROSTAT) of the European Union (EUROSTAT, 2024).

A fundamental step in our research is to identify the recession periods that will be included in our study. We depict the evolution of total regional employment using a fixed-base index (2005=100) to observe relative changes in employment and identify recession periods (see Figure 1):

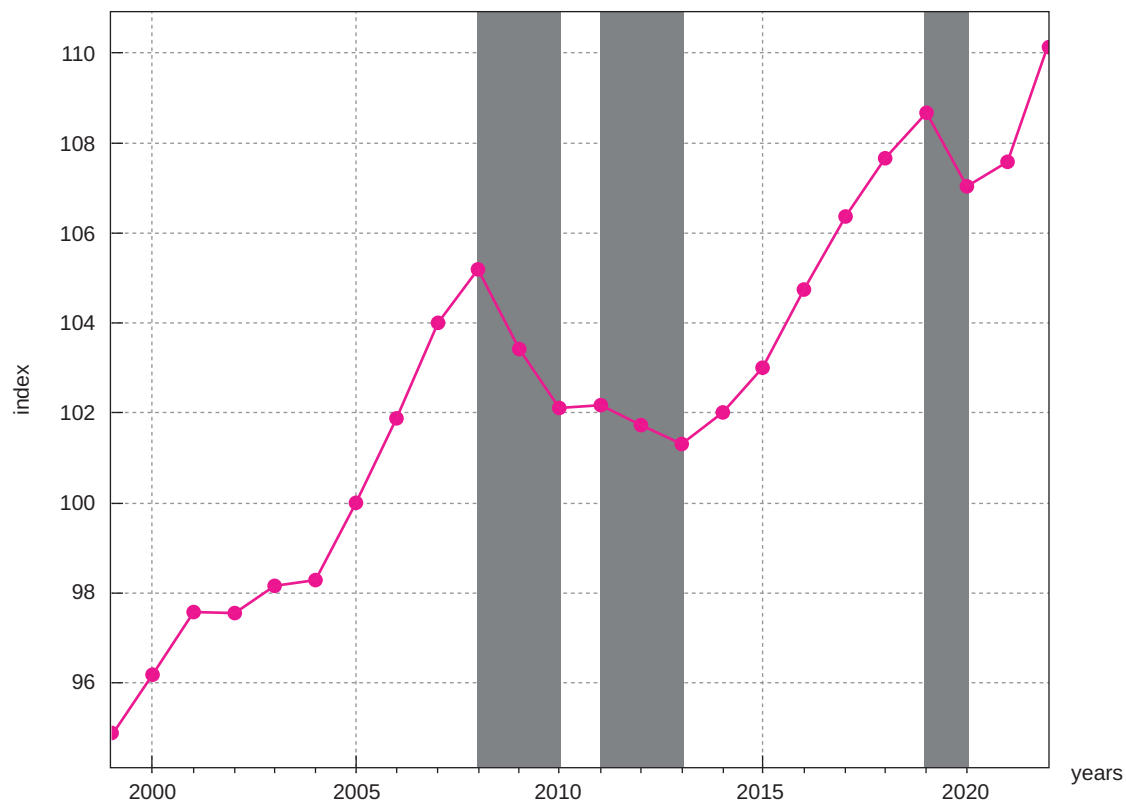


Figure 1. The evolution of total employment

Note: Grey-shaded periods represent the recession (negative employment growth) years; index: 2005=100

Source: EUROSTAT, 2024.

It is clearly observed that there are three periods of economic downturn which take place between the years 2008–2010, 2011–2013, and 2019–2020. These years are identified based on annual employment trends (see Figure 1). In Figure 1, grey-shaded periods represent negative employment growth. The first two periods show a sharp decline in employment following the 2008 crisis and a prolonged stagnation beginning in 2011. The third period is similarly identified through a clear downturn in employment starting in 2019. Although most pandemic-related lockdowns took effect in early 2020, employment trends suggest that the economic recession had already begun in 2019.

Having identified these crises, it is essential to briefly address the underlying sources and defining characteristics for a comprehensive understanding of the subject. The first recession is termed as the 2008–2010 Global Financial Crisis. It is known to be triggered by the disequilibrating forces which had occurred in the US mortgage market. Sub-prime credit lending and artificial asset bubble arose through mortgage-backed securities that have distorted the financial system and its credit provision role for many sectors (for the source and deeper information on this crisis, see: Verick & Islam, 2010; Lane, 2012; Chen et al., 2020). The second recession (2011–2013) is known also as the Sovereign Debt crisis, during which economies have undergone large debt position in some of the (particularly southern) European economies that created a substantial contraction in the economic activity (for the source and deeper information on this crisis, see: Verick & Islam, 2010; Lane, 2012; Chen et al., 2020). Finally, the third recession has arisen due to the COVID-19 pandemic in 2019, when social and economic life has come to a halt in many countries due to lockdown restrictions (for the source and deeper information on these crises, see: Verick & Islam, 2010; Lane, 2012; Chen et al., 2020).

Another methodological issue is quantifying the degree of resilience. We refer to the following expression that measures the resilience in relative terms (Martin, 2012; Fingleton et al., 2012; Han & Goetz, 2015; Sensier et al., 2016; Sensier & Artis, 2016; Giannakis & Bruggeman, 2017a, 2017b;

Faggian et al., 2018; Duran et al., 2024a; Duran & Fratesi, 2023; Değerli-Çifçi & Duran, 2025; Karabakan-Gökhan & Duran, 2025):

$$RR_i = \ln(e_{i,p}/e_{i,t}) - \ln(e_{EU,p}/e_{EU,t})$$

where i represents the regions, e denotes the employment, p is the start year of the recession, and t indicates the last year of the crisis. EU denotes the total of regions. Consequently, RR_i represents the Relative Resilience score of regions compared to EU total. $RR_i > 0$ (shows a relatively more resilient region compared to the EU total (considered to represent weighted average of regions), whereas $RR_i < 0$ relatively less resilient regions.

Having obtained these scores, we follow several methodologies in order to investigate the research question:

- i. First, we plot the RR scores on the European NUTS-2 maps for the three recession periods¹. To deepen the explorative analysis, we apply a Global and Local Moran's I (LISA) analysis to the resilience scores in order to evaluate the existence of spatial association and geographical patterns (Moran, 1948, 1950; Anselin, 1995; Rey & Montouri, 1999). In both analyses, we adopt K-nearest neighbours in terms of the spatial weight matrix (Anselin, 1988, 2003; Anselin et al., 2006; Herrera-Gomez et al., 2012). Global Moran's I statistics are presented in Moran scatter-plots, whereas LISA analyses are shown with maps.
- ii. We calculate a Markovian Transition Probability Matrix that helps quantifying the degree of the persistence of resilience patterns over time.
In detail, the distribution of Relative Resilience scores is assumed to have a m-order Markov Chain process (Quah, 1993, 1996a, 1996b; Lopes-Bazo et al., 1999; Le Gallo, 2004; Karahasan, 2017; Duran et al., 2024b):

$$RR_t = M^m \times RR_{t-m}$$

M notates the probability transition matrix that includes the probabilities of regions to move across classes. We consider five classes which show different orders of resilience (1: least resilient, 5: most resilient)² (Quah, 1993, 1996a, 1996b; Lopes-Bazo et al., 1999; Le Gallo, 2004; Karahasan, 2017; Duran et al., 2024b).

- iii. To analyse and test the similarity level of regional resilience scores across different crises, we first compute bivariate Kendall's tau and Spearman rank correlation coefficients $\rho_{j,k}$, such that where ρ represents the correlation coefficient of RR between the crisis period j and k (Spearman, 1904; Kendall, 1938, 1962; Kruskal, 1958).

Then, we apply a Kolmogorov-Smirnov test to examine whether the main distributional features of resilience scores (RR) are the same across different recessions (null hypothesis) or significantly different (alternative hypothesis) (Kolmogorov, 1933; Smirnov, 1933, 1939, 1948; Slakter, 1965).

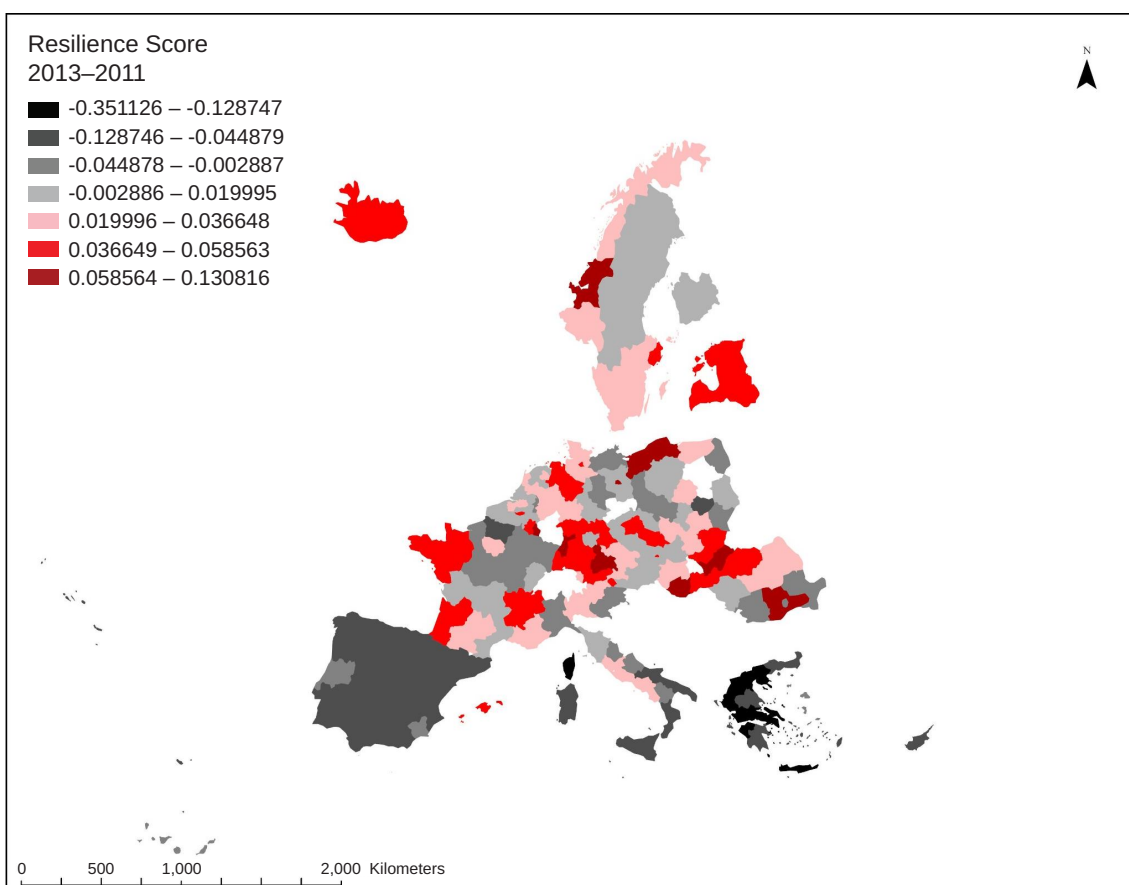
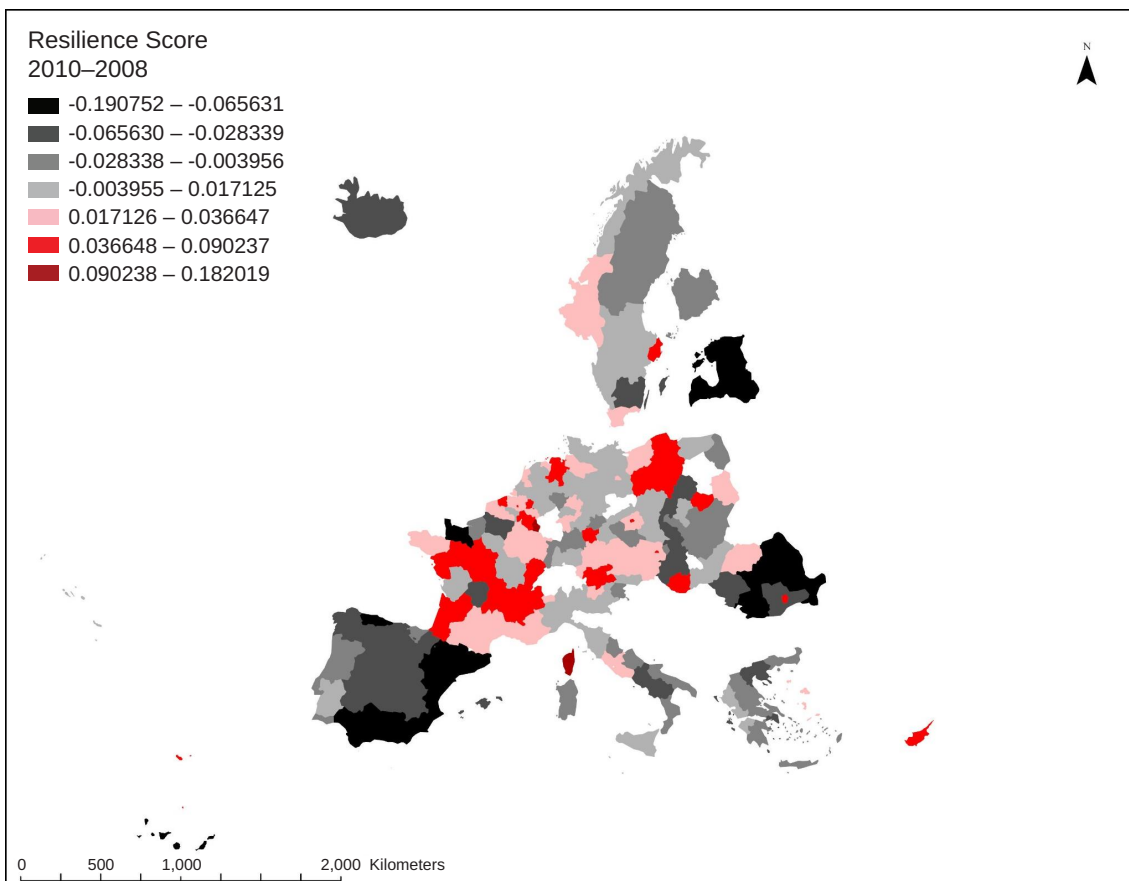
The empirical analyses are conducted with the help of the GEODA, Eviews 4, SPSS, and ARCGIS programmes (Quantitative Micro Software LLC, 2002; Anselin, 2003; Anselin et al., 2006, IBM Corp, 2011; ESRI (n.d.)).

Empirical results

This section is devoted to the presentation and explanation of the empirical results. Henceforth, we will indicate the relative resilience scores as RR 2010–2008, RR 2013–2011, and RR 2020–2019, respectively for the 2008–2010 Global Financial Crisis, the Sovereign Debt Crisis, and the COVID-19 crisis.

¹ The source of shape file: EUROSTAT (n.d.). Available at: <https://gisco-services.ec.europa.eu/distribution/v2/nuts/nuts-2021-files.html> [accessed: 15.04.2024].

² Each class contains 40 regions except the medium class (3rd), which contains 42 regions.



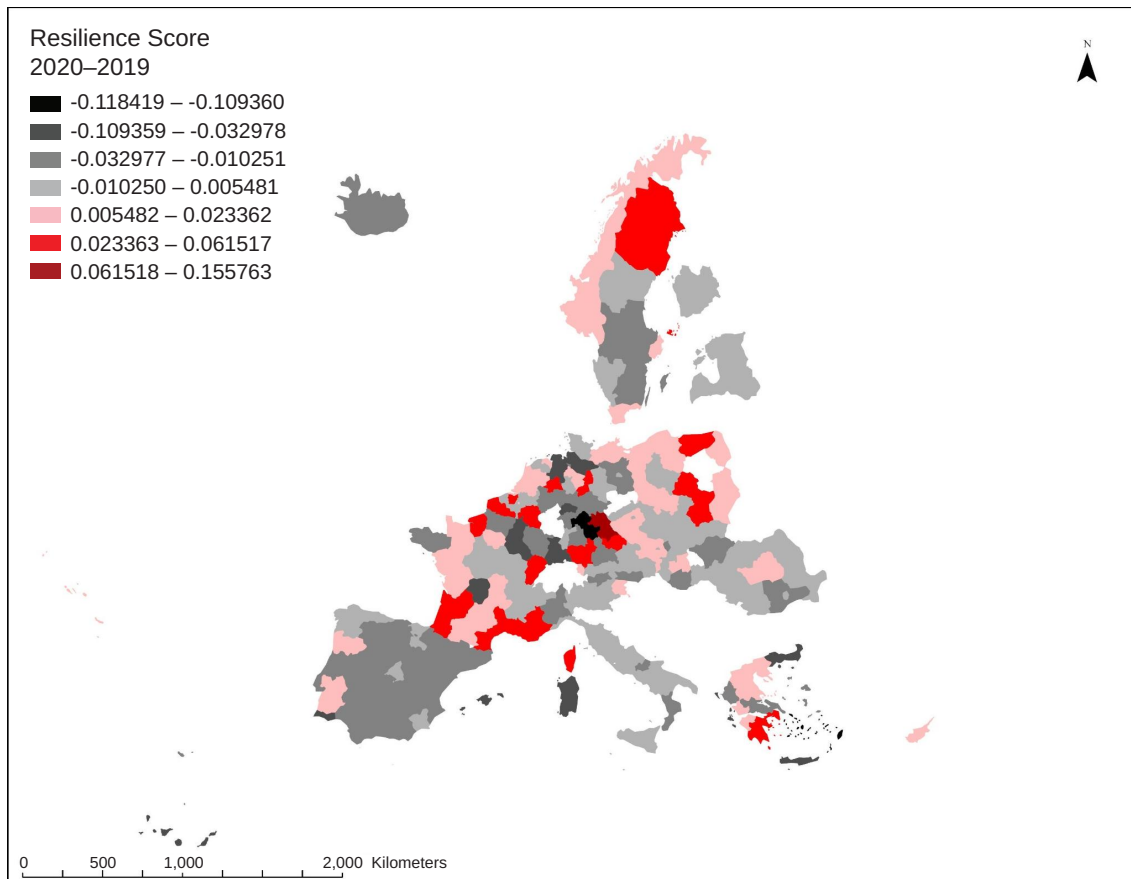


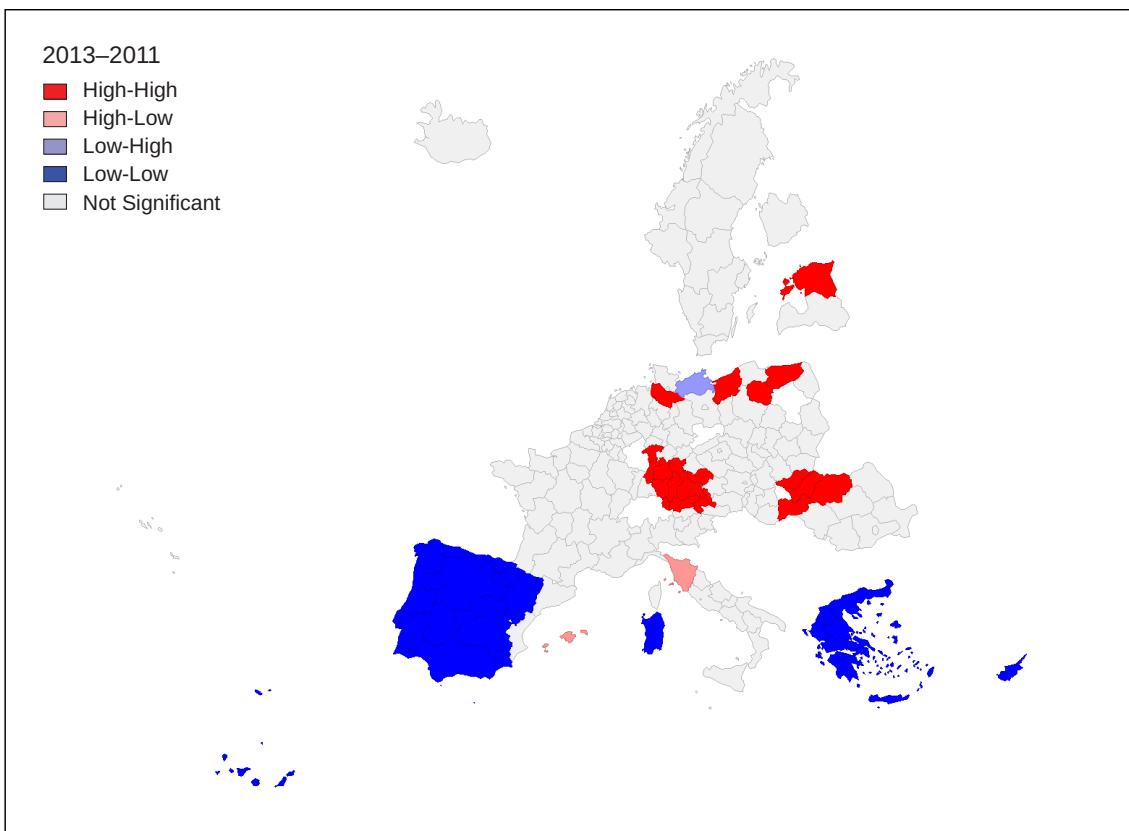
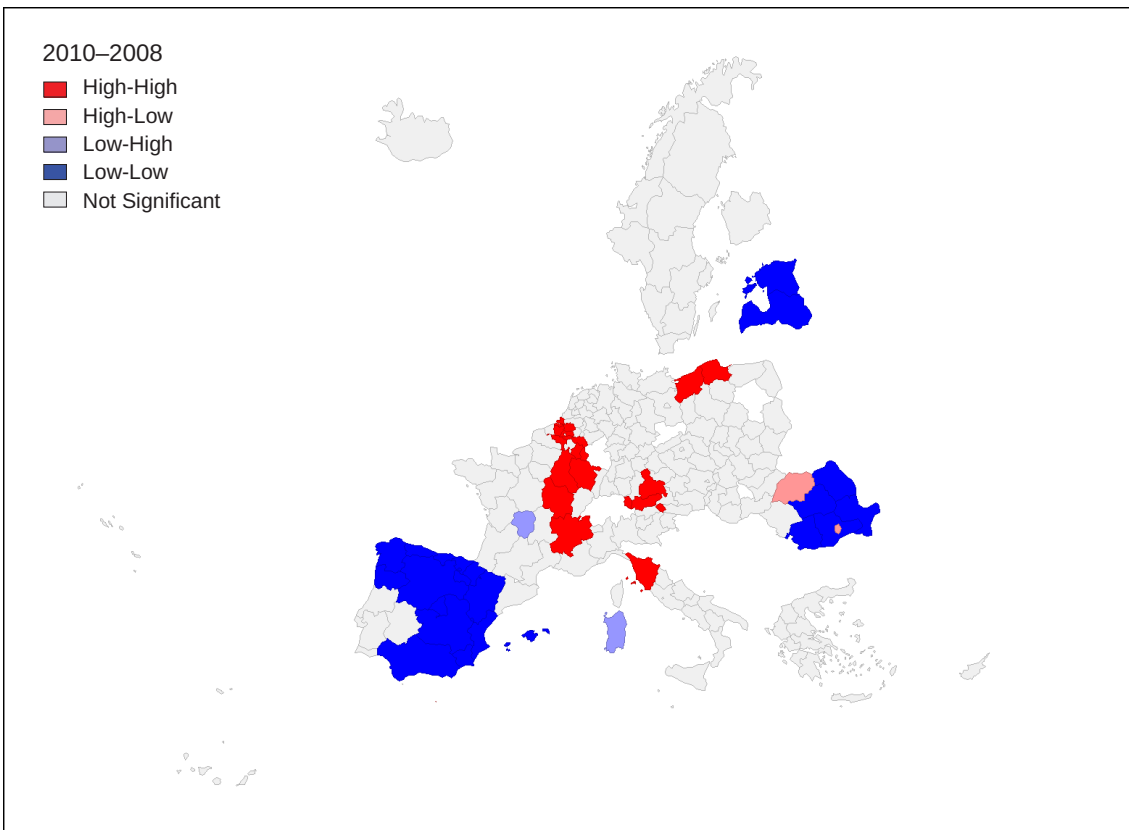
Figure 2. The spatial distributions of relative resilience scores

Source: EUROSTAT, 2024.

We start with the explorative results. Initially, we present the geographical distribution of relative resilience scores in the maps (basic plots in Figure 2 and Local Moran's I results in the Figure 3). In Figure 2, the grey and black areas represent relatively less resilient regions, whereas the pink and red regions represent relatively more resilient places. The lighter colours represent values closer to the EU average, whereas darker colours represent strong deviations from the mean.

Moreover, in the LISA analysis (Figure 3), red (blue) regions show the statistically significant cluster of a relatively more (less) resilient group of regions.

Understanding why regional resilience patterns differ across crises requires attention to both the nature of each crisis and the structural characteristics of the affected regions. To start with the first crisis, it is seen in Figure 2 and Figure 3 that the Global Financial Crisis had a quite diverse effect on the regions. Consistent with the existing literature (Faggian et al., 2018; Kollár et al., 2024), southern, northern, and eastern European regions (such as in Spain, Latvia, Estonia, Romania) were found to be more vulnerable to the crisis, whereas mostly central and western European regions (such as France, Luxembourg, Belgium, Austria, Germany) exhibited a stronger resilience. With regard to the irresilience in southern, northern, and eastern regions, the existence of credit dependent and cyclically sensitive sectors (i.e. manufacturing, tourism, banking), reliance on external finance (i.e. FDI for Eastern European Economies), specialisation in labour-intensive industries, and the characteristics of the labour market regime have all been recognised as key contributors to this irresilience pattern (Bristow, 2010; Duran, 2017; Duran & Fratesi, 2023; Giannakis & Bruggeman, 2017; Davies, 2011; Carlino et al., 2003, 2013; Park & Hewings, 2012; Biagi et al., 2024). By contrast, central and western European regions, where economic structures are more strongly oriented towards high-tech industries, demonstrate greater resilience due to higher productivity, stronger adaptability, and innovation capacity (Bristow & Healey, 2018; Clark et al., 2010; Eraydın, 2016; Gianmoena & Rios, 2018; Simmie, 2014).



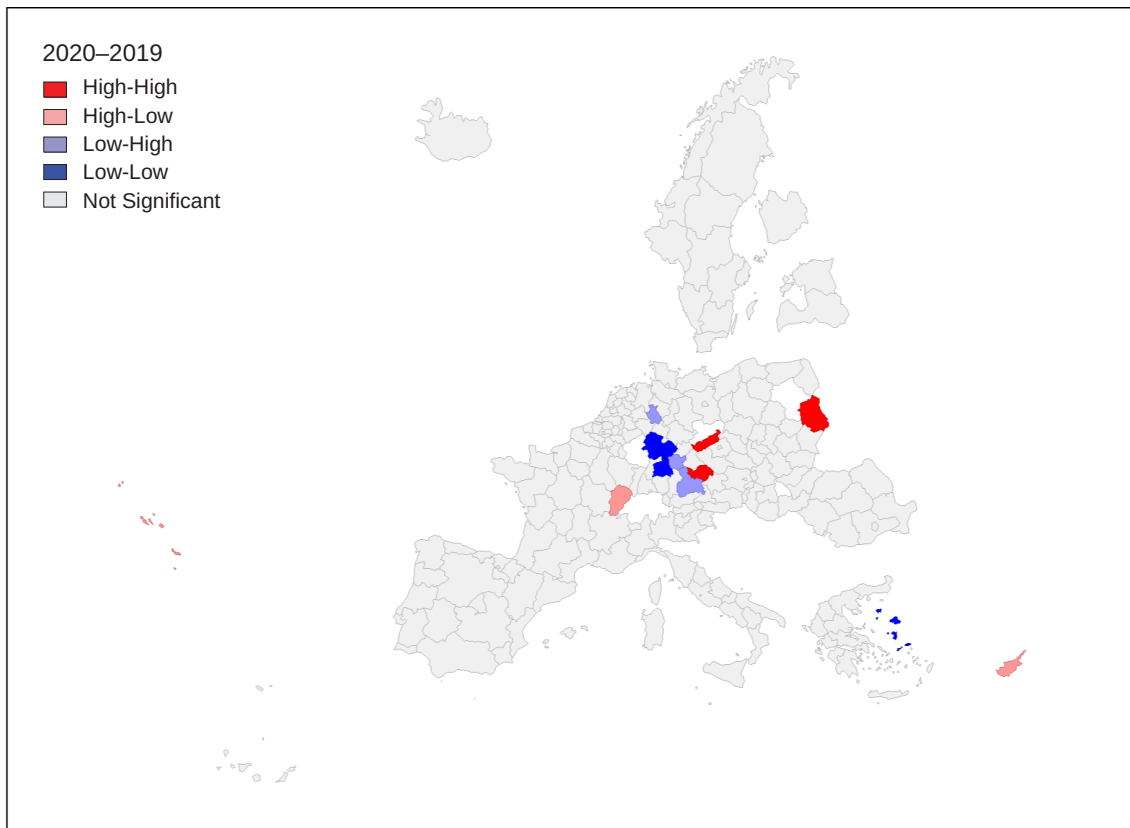


Figure 3. Local Moran's I (LISA) analysis results

Source: EUROSTAT, 2024.

A different geographical pattern of resilience is observed in the case of the 2011–2013 Sovereign Debt Crisis. Differently from the previous 2008–2010 crisis, northern and central European regions as well as many of the eastern European regions displayed a stronger resilience. Similarly to the previous crisis, southern European regions are again hit dramatically, particularly in Greece, Cyprus, Italy, France, and Spain. Similar findings during this period have also been highlighted in recent empirical studies, which point to increasing adaptability in some parts of eastern Europe (Kollár et al., 2024). The unsustainable sovereign debt position of these countries led to distortions in key macroeconomic variables, creating imbalances that adversely affected their regional economies (Lane, 2012).

Interestingly, the pattern of resilience during the COVID-19 outbreak is far different than the first two recessions. We observe quite mixed effects in space. No obvious geographical pattern and spatial clusters can be detected, since it is triggered by an exogenous shock. We observe random geographical distribution of resilience, which is quite different than the previous two crises. However, it is plausible to state that tourism-oriented regions (particularly in France and Italy) as well as regions within the countries where social welfare is coupled with restrictive lockdown policies (such as in Germany) may have given rise to a decline in employment (Biagi et al., 2024).

This spatial patterns are also illustrated in Figure 4, which shows the regional clusters of resilience across three crises. In the first crisis, low-low clusters are mainly observed in southern and eastern Europe (e.g. Spain, Romania, Baltic states), whereas high-high clusters appear in some parts of central Europe (e.g. France, Germany). Besides, in the second crisis, high-high clusters shift towards Central and Eastern Europe. In contrast, the COVID-19 period reveals a random distribution with no strong spatial clustering.

To be able to analyse the overall spatiality degree, we present the Global Moran plots in Figure 4. We observe that resilience scores display a positive spatial association (in the first two crises). While in the 2008–2010 crisis, the Moran's I statistics show a reasonable degree of spatial dependence (0.348), it increases to a high association in the 2011/2013 recession (0.586). It changes radically in the COVID-19 crisis and almost no spatial correlation is observed in the resilient patterns (0.052).

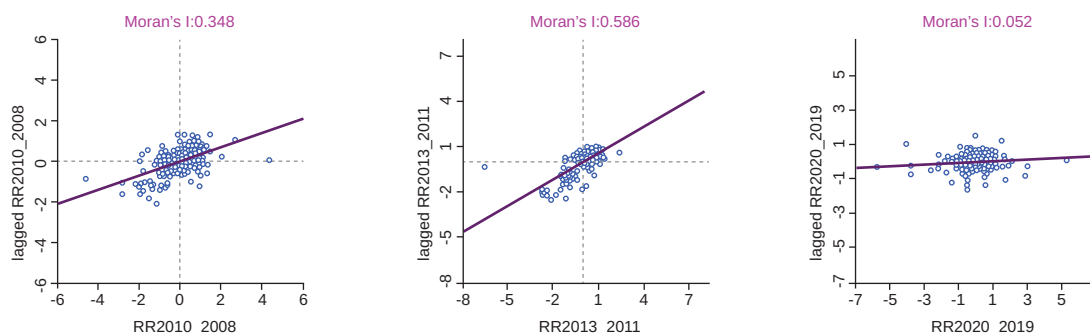


Figure 4. Moran plots of relative resilience scores

Source: EUROSTAT, 2024.

In order to quantify the dissimilarity of the resilience patterns across different recessions, we present below the probability transition matrices. As an outcome, we observe substantial changes in the relative ‘class’ position of the regions. Most strikingly, only 29% of the regions remain in their previous classes between the first and second crisis. Moreover, only 27% of the regions remain in the same classes between COVID-19 and the other two crises. In other words, resilience patterns are non-persistent, and intra-distributional mobility is observed to be high between the crises.

Table 1. Transition probability matrices

		RR 2013–2011				
		class 1	class 2	class 3	class 4	class 5
RR 2010–2008	class 1	0.08	0.03	0.02	0.03	0.03
	class 2	0.07	0.05	0.03	0.02	0.02
	class 3	0.01	0.05	0.05	0.05	0.04
	class 4	0.01	0.02	0.06	0.05	0.05
	class 5	0.02	0.04	0.04	0.03	0.06
Diagonal: 0.29						
		RR 2020–2019				
		class 1	class 2	class 3	class 4	class 5
RR 2013–2011	class 1	0.07	0.03	0.02	0.03	0.03
	class 2	0.04	0.03	0.05	0.04	0.03
	class 3	0.03	0.02	0.07	0.05	0.03
	class 4	0.02	0.04	0.03	0.04	0.05
	class 5	0.03	0.06	0.03	0.02	0.04
Diagonal: 0.27						
		RR 2020–2019				
		class 1	class 2	class 3	class 4	class 5
RR 2010–2008	class 1	0.07	0.04	0.05	0.02	0.01
	class 2	0.04	0.05	0.02	0.04	0.04
	class 3	0.03	0.04	0.06	0.03	0.04
	class 4	0.02	0.04	0.02	0.05	0.06
	class 5	0.03	0.02	0.05	0.05	0.04
Diagonal: 0.27						

Source: EUROSTAT, 2024.

Furthermore, the bilateral correlation of regional resilience between the two recessions is low between the Global Financial Crisis and the Sovereign Debt Crisis (0.197 Kendall’s Tau, 0.285 Spearman’s Rho), lower between the Global Financial Crisis and the COVID-19 crisis (0.179 Kendall’s Tau, 0.269 Spearman’s Rho), and very low between the Sovereign Debt Crisis and the COVID-19 crisis (0.063 Kendall’s Tau, 0.096 Spearman’s Rho).

Table 2. Correlation analysis

Correlation Type	Recession Periods	RR 2010–2008	RR 2013–2011
Kendall's Tau	RR 2013–2011	0.197	
	RR 2020–2019	0.179	0.063
Spearman's Rho	RR 2013–2011	0.285	
	RR 2020–2019	0.269	0.096
	N=202		

Source: EUROSTAT, 2024.

Table 3. Kolmogorov-Smirnov test results

Compared Recessions	KS test statistics (Z)	P-Value
RR 2010–2008, RR 2013–2011	1.194	0.115
RR 2013–2011, RR 2020–2019	1.94***	0.001
RR 2010–2008, RR 2020–2019	2.289***	0.000

Source: EUROSTAT, 2024.

Finally, Kolmogorov-Smirnov Test results confirm the presence of the significantly different distributional characteristics of resilience scores between the recessions (with the only exception of the first and second recessions, which have a border-line p-value (0.115)).

Conclusion

This paper has investigated the spatial persistence of regional resilience patterns in Europe in response to three major recessions. As an outcome of the empirical analyses, three important conclusions can be drawn.

First, the spatial pattern of resilience is not stable/persistent over time, as the three recessions tend to hit different places at different crisis times. Second, southern European regions are detected to be the most consistently fragile/vulnerable regions, particularly during the 2008–2010 Global Financial Crisis and the 2011–2013 Sovereign Debt Crises. Third, the spatial patterns of resilience are weakly correlated across the different recessions.

These results provide important policy implications. It is understood that dealing with regional resilience is more complex than perceived by policymakers. Since different crises impact different regions in distinct ways, and this pattern is not stable, each crisis should be evaluated separately, and no generic policy rules can be formulated to foster resilience.

The only notable generalisation can be related to southern European regions. According to our analysis, these regions are systematically more vulnerable, especially during the 2008–2010 Global Financial Crisis and the 2011–2013 Sovereign Debt Crisis. However, the sources of the two crises are different; while the first one was triggered by the disequilibria in mortgage-backed securities (financial) market, the second one was associated with excessive sovereign (public) debt and hence created macroeconomic turbulence. In particular, the persistent fragility of many southern European regions has arisen due to the industrial structure of these regions, most of which rely on resource-oriented traditional sectors (i.e. tourism) and service-oriented economies (Kollár et al., 2024) that are cyclically-sensitive, credit-dependent, non-dynamic, and low-tech industries (Carlino et al., 2003, 2013; Park & Hewings, 2012; Biagi et al., 2024). To put it differently, the lack of high-tech sectors in this geography may have given rise to this result. In this sense, promoting resilience in these areas requires more than short-term interventions; it necessitates a long-term structural transformation.

Thus, although the sources of the crises are different, there may be some geographies structurally suffering the recessions which necessitate a thorough thinking of the reasons and a formulation of the related policies. This suggests that any formulated resilience-promoting policies should be specific to these regions. Some policy suggestions include the transformation of industries towards dynamic knowledge-based high tech sectors, the improvement of the quality of institutions, the

modernisation of resource-based and traditional sectors, the arrangement of labour markets from rigid legislations to a flexible environment, or the improvement of social and physical institutions.

Beyond these region-specific considerations, the empirical framework developed in this study offers a complementary approach to the existing regional resilience indicators (e.g. Pontarollo & Serpieri, 2020) by revealing how resilience patterns evolve over time across different crisis periods. Furthermore, its ability to trace how distinct recessions impact different regions provides valuable input for cohesion policy design (European Commission, 2020) in terms of more flexible and crisis-sensitive interventions. In particular, certain regions – such as those in economic transition or exposed to sensitive sectors such as energy, tourism, or low-tech services – exhibit persistent structural vulnerability regardless of the nature of the crisis. This highlights the need for their systematic classification. Grouping such regions under a formal typology may facilitate more targeted and forward-looking measures within the cohesion policy framework.

Acknowledgment: This paper was presented at a conference (23rd National Congress on Regional Science and Urban Planning, Anadolu University Eskişehir, Türkiye, 30 May – 1 June, 2024 (Turkish National Committee of Regional Science, 2024). The abstract of this paper was published in the proceeding books in the Turkish language.

Reference List

- Adger, W. N. (2000). Social and ecological resilience: are they related? *Progress in Human Geography*, 24(3), 347–364. <https://doi.org/10.1191/030913200701540465>
- Anselin, L. (1988). *Spatial econometrics: methods and models*. Springer. <https://doi.org/10.1007/978-94-015-7799-1>
- Anselin, L. (1995). Local indicator of spatial association, LISA. *Geographical Analysis*, 27(2), 93–115. <http://dx.doi.org/10.1111/j.1538-4632.1995.tb00338.x>
- Anselin, L. (2003). *GeoDa™ 0.9 User's Guide*. Available at: <https://geodacenter.github.io/docs/geoda093.pdf> [accessed: 15.04.2024].
- Anselin, L., Syabri, I., & Kho, Y. (2006). GeoDa: An Introduction to Spatial Data Analysis. *Geographical Analysis*, 38(1), 5–22.
- Bene, C., Wood, R. G., Newsham, A., Davies, M. (2012). *Resilience: New utopia or new tyranny? Reflection about the potentials and limits of the concept of resilience in relation to vulnerability reduction programmes*. IDS Working Paper No 405, Center for Social Protection & Institute of Development Studies. <https://doi.org/10.1111/j.2040-0209.2012.00405.x>
- Biagi, B., Duran, H. E., & Pulina, M. (2024). Is tourism specialisation a trap for economic growth? The case of the Italian regions. *Current Issues in Tourism*, 1–28. <https://doi.org/10.1080/13683500.2024.2411706>
- Boschma, R. (2015). Towards an evolutionary perspective on regional resilience. *Regional Resilience*, 49(5), 733–751.
- Brakman, S., Garretsen, H., & Van Marrewijk, C. (2014). *The crisis and regional resilience in Europe: On the importance of urbanization and specialization*. CESifo Working Paper No. 4724, Center for Economic Studies & Ifo Institute. <http://dx.doi.org/10.2139/ssrn.2428634>
- Bristow, G. (2010). Resilient regions: Re-'place'ing regional competitiveness. *Cambridge Journal of Regions, Economy and Society*, 3(1), 153–167. <https://doi.org/10.1093/cjres/rsp030>
- Bristow, G. & Healy, A. (2018). Innovation and regional economic resilience: an exploratory analysis. *The Annals of Regional Science*, 60, 265–284. <https://doi.org/10.1007/s00168-017-0841-6>
- Bruneau, M., Chang, S. E., Eguchi, R. T.-Lee, G. C., O'rourke, T. D., Reinhorn, A. M., Shinozuka, M., Tierney, K., Wallace, W. A., & Von Winterfeldt, D. (2003). A framework to quantitatively assess and enhance the seismic resilience of communities. *Earthquake Spectra*, 19(4), 733–752. <https://doi.org/10.1193/1.1623497>
- Capello, R., Caragliu, A., & Fratesi, U. (2015). Spatial heterogeneity in the costs of the economic crisis in Europe: are cities sources of regional resilience? *Journal of Economic Geography*, 15(5), 951–972. <https://doi.org/10.1093/jeg/lbu053>
- Carlino, G., Defina, R., Sill, K. (2003). *Postwar period changes in employment volatility: New evidence from state/industry panel data*. Working Paper No. 3-18, Federal Reserve Bank of Philadelphia. Available at: <https://www.philadelphiafed.org/-/media/frbp/assets/working-papers/2003/wp03-18.pdf> [accessed: 15.04.2024].

- Carlino, G., Defina, R., & Sill, K. (2013). The long and large decline in state employment growth volatility. *Journal of Money, Credit and Banking*, 45(2–3), 521–534.
- Cellini, R. and Torrìsi, G. (2014). Regional resilience in Italy: a very long-run analysis. *Regional Studies*, 48(11), 1779–1796. <https://doi.org/10.1080/00343404.2013.861058>
- Chen, S., Igan, D.-Pierri, N., & Presbitero, A. F. (2020). *Tracking the economic impact of COVID-19 and mitigation policies in Europe and the United States*. IMF Working Paper, WP/20/125. Available at: <https://www.imf.org/en/Publications/WP/Issues/2020/07/10/Tracking-the-Economic-Impact-of-COVID-19-and-Mitigation-Policies-in-Europe-and-the-United-49553> [accessed: 13.05.2024].
- Coles, E. & Buckle, P. (2004). Developing community resilience as a foundation for effective disaster recovery. *Australian Journal of Emergency Management*, 19(4), 6–15.
- Değerli-Çifçi, B., & Duran, H. E. (2025). Polycentricity and regional economic resilience, a ridge regression approach. *Papers in Regional Science*, 104(3). <https://doi.org/10.1016/j.pirs.2025.100089>
- Di Caro, P. (2017). Testing and explaining economic resilience with an application to Italian regions. *Papers in Regional Science*, 96(1), 93–114. <https://doi.org/10.1111/pirs.12168>
- Drobníak, A., Polo, A. T., Sucháček, J. (2018). Transition and resilience in Central and Eastern European regions. In G. Lux & G. Horváth (Eds.), *The Routledge handbook to regional development in Central and Eastern Europe* (pp. 240–260). Routledge.
- Duran, H. E. & Fratesi, U. (2023). Economic resilience and regionally differentiated cycles: Evidence from a turning point approach in Italy. *Papers in Regional Science*, 102(2), 219–252. <https://doi.org/10.1111/pirs.12725>
- Duran, H. E., Elburz, Z., Kourtít, K., Nijkamp, P. (2024). Region-specific turning points in territorial economic resilience: a business cycle approach to Turkey. *Area Development & Policy*, 9(1), 45–66. <https://doi.org/10.1080/23792949.2023.2197033>
- Duran, H., Elburz, Z., & Değerli Çifçi, B. (2024b). The future of European Regional inequalities: Box-Cox transformed ARMA process trend smoothing (BATS) forecasting, Izmir Institute of Technology, Mimeo, Unpublished Paper.
- Eraydın, A. (2016). Attributes and characteristics of regional resilience: Defining and measuring the resilience of Turkish Regions. *Regional Studies*, 50(4), 600–614. <http://dx.doi.org/10.1080/00343404.2015.1034672>
- Eriksson, R. H. & Hane-Weijman, E. (2017). How do regional economies respond to crises? The geography of job creation and destruction in Sweden (1990, 2010). *European Urban and Regional Studies*, 24(1), 87–103.
- ESRI (n.d.). ARCGIS/ARCMAP programs. Available at: <https://www.esri.com/en-us/arcgis/about-arcgis/overview> [accessed: 07.05.2024].
- European Commission. (2020). *Cohesion policy 2021–2027: Investing in Europe's regions*. Available at: https://ec.europa.eu/regional_policy/2021-2027_en [accessed: 15.03.2024].
- EUROSTAT (2024). *Employment and Unemployment*. Available at: <https://ec.europa.eu/eurostat/web/lfs/database> [accessed: 21.02.2024].
- EUROSTAT (n.d.) *GISCO*, available at: <https://gisco-services.ec.europa.eu/distribution/v2/nuts/nuts-2021-files.html> [accessed: 21.02.2024].
- Faggian, A., Gemmiti R., Jaquet, T., & Santini, I. (2018). Regional economic resilience: The experience of the Italian local labor systems. *The Annals of Regional Science*, 60(2), 393–410. <https://doi.org/10.1007/s00168-017-0822-9>
- FAO. (2021). *The State of Food and Agriculture 2021: Making agrifood systems more resilient to shocks and stresses*. FAO. <https://doi.org/10.4060/cb4476en>
- Fingleton, B., Garretsen, H., & Martin, R. (2012). Recessionary shocks and regional employment: Evidence on the resilience of U.K. Regions. *Journal of Regional Science*, 52(1), 109–133. <https://doi.org/10.1111/j.1467-9787.2011.00755.x>
- Gianmoena, L., & Rios, V. (2018). *The determinants of resilience in european regions during the great recession: a bayesian model averaging approach*. Discussion Papers 2018/235 Dipartimento di Economia e Management (DEM), University of Pisa, Pisa, Italy.
- Giannakis, E., & Bruggeman, A. (2017a). Determinants of regional resilience to economic crisis: a European perspective. *European Planning Studies*, 25(8), 1394–1415. <https://doi.org/10.1080/09654313.2017.1319464>
- Giannakis, E., & Bruggeman, A. (2017b). Economic crisis and regional resilience: Evidence from Greece. *Papers in Regional Science*, 96(3), 451–477.

- Gong, H., Hassink, R., Tan, J., & Huang, D. (2020). Regional resilience in times of a pandemic crises: The Case of COVID-19 in China. *Tijdschrift voor Economische en Sociale Geografie*, 111(3), 497–512. <https://doi.org/10.1111/tesg.12447>
- Han, Y., & Goetz, S. (2015). The economic resilience of U.S. Counties during the Great Recession. *The Review of Regional Studies*, 45(2), 131–149.
- Herrera-Gomez, M., Mur Lacambra, J., & Ruiz Marin, M. (2012). *Selecting the most adequate spatial weighting matrix: a study on criteria*. MPRA Working Paper. Available at: https://mpra.ub.uni-muenchen.de/73700/1/MPRA_paper_73700.pdf [accessed: 05.03.2024].
- Hill, E., Wial, H., & Wolman, H. (2008). *Exploring regional economic resilience*. Working Paper No. 2008–04. Institute of Urban and Regional Development.
- Holling, C. S. (1996). Engineering resilience versus ecological resilience. In P. Schulze (ed.), *Engineering Within Ecological Constraints* (pp. 31–44). National Academy Press.
- IBM Corp. (2011). IBM SPSS Statistics for Windows, Version 20.0. Armonk, NY: IBM Corp. independent samples.
- Innerhofer, E., Fontanari, M., & Pechlaner, H. (Eds.). (2017). *Destination resilience: Challenges and opportunities for destination management and governance*. Routledge. <https://doi.org/10.4324/9780203701904>
- Karabakan-Gökhan, B., & Duran, H. E. (2025). *Local economic resilience in urban-rural context: the case of Türkiye districts*. Unpublished manuscript.
- Karahasan, B. C. (2017). Distributional dynamics of regional incomes in Turkey: 1987-2014. *Marmara İktisat Dergisi (Marmara Journal of Economics)*, 1(1), 95–107.
- Keck, M., & Sakdapolrak, P. (2013). What is social resilience? Lessons learned and ways forward. *Erkunde*, 67(1), 5–19. <https://doi.org/10.3112/erdkunde.2013.01.02>
- Kendall, M. G. (1938). A new measure of rank correlation. *Biometrika*, 30(1/2), 81–93.
- Kendall, M. G. (1962). *Rank Correlation Methods*. Hafner Publishing Company.
- Kollár, D., Miskolczi, B., Masik, G., Martinaitis, G., Reid, J., Kollár, J. (2024). *Territorial exaptive resilience along EU Eastern Borders – TERRA-RES Final Report*. ESPON EGCT. Available at: https://www.espon.eu/sites/default/files/2024-12/terra_res_final_report.pdf [accessed: 15.04.2024].
- Kolmogorov, A. N. (1933). Sulla determinazione empirica di una legge di distribuzione. *Giornale dell'Istituto Italiano degli Attuari*, 4, 83–91.
- Kruskal, W. H. (1958). Ordinal measures of association. *Journal of the American Statistical Association*, 53(284), 814–861.
- Lane, P. R. (2012). The European Sovereign Debt Crisis. *Journal of Economic Perspectives*, 26(3), 49–68.
- Le Gallo, J. (2004). Space-time analysis of GDP disparities among European regions: A Markov Chain Approach. *International Regional Science Review*, 27(2), 138–163. <https://doi.org/10.1177/0160017603262402>
- Lopez-Bazo, E., Vaya, E., Mora, J. A., & Surinach, J. (1999). Regional economic dynamics and convergence in the European Union. *Annals of Regional Science*, 33, 343–370. <https://doi.org/10.1007/s001680050109>
- Martin, R. L. (2012). Regional economic resilience, hysteresis and recessionary shocks. *Journal of Economic Geography*, 12(1), 1–32. <https://doi.org/10.1093/jeg/lbr019>
- Martin, R., & Sunley, P. (2015). On the notion of regional economic resilience: conceptualization and explanation. *Journal of Economic Geography*, 15(1), 1–42. <https://doi.org/10.1093/jeg/lbu015>
- Martin, R., & Sunley, P. (2020). Regional economic resilience: Evolution and evaluation. In G. Bristow & A. Healy (Eds.), *Handbook on regional economic resilience* (pp. 10–35). Edward Elgar Publishing.
- Masik, G., & Sagan, I. (2016). Strategies and tools supporting economic resilience: The case of some European Regions. *Studia Regionalne i Lokalne*, 4, 5–29. <https://doi.org/10.7366/1509499546601>
- Meerow, S., Newell J. P., & Stults, M. (2016). Defining urban resilience: A review. *Landscape and Urban Planning*, 147, 38–49. <https://doi.org/10.1016/j.landurbplan.2015.11.011>
- Modica, M., & Reggiani, A. (2015). Spatial economic resilience: Overview and perspectives. *Networks and Spatial Economics*, 15, 211–233. <https://doi.org/10.1007/s11067-014-9261-7>
- Moran, P. A. P. (1948). The interpretation of statistical maps. *Journal of the Royal Statistical Society*, 10(2), 243–251.
- Moran, P. A. P. (1950). A test for the serial independence of residuals. *Biometrika*, 37(1/2), 178–181.
- Murua, J. R., & Ferrero, A. M. (2019). Talking about regional resilience: Evidence from two formerly rural Spanish regions. *European Planning Studies*, 27(11), 2312–2328.

- Muštra, V., Šimundić, B., & Zvonimir, K. (2017). Effects of smart specialization on regional economic resilience in EU. *Revista de Estudios Regionales*, 110, 175–195.
- Oprea, F., Onofrei, M., Lupu, D., Vintila, G., & Paraschiv, G. (2020). The determinants of economic resilience: The case of Eastern European Regions. *Sustainability*, 12(10), 4228. <https://doi.org/10.3390/su12104228>
- Park, Y., & Hewings, G. J. D. (2012). Does industry mix matter in regional business cycles? *Studies in Regional Science*, 42(1), 39–60. <https://doi.org/10.2457/srs.42.39>
- Paton, D., Smith, L., & Johnston, D. (2005). When good intentions turn bad: Promoting natural hazard preparedness. *Australian Journal of Emergency Management*, 20(1), 25–30.
- Pike, A., Dawley, S., & Tomaney, J. (2010). Resilience, adaptation, and adaptability. *Cambridge Journal of Regions, Economy and Society*, 3(1), 59–70. <https://doi.org/10.1093/cjres/rsq001>
- Pontarollo, N., & Serpieri, C. (2020). Ranking regional economic resilience in the EU. In G. Bristow & A. Healy (Eds.), *Handbook on regional economic resilience* (pp. 103–125). Edward Elgar Publishing.
- Quah, D. (1993). Empirical cross-section dynamics in economic growth. *European Economic Review*, 37(2–3), 426–434. [https://doi.org/10.1016/0014-2921\(93\)90031-5](https://doi.org/10.1016/0014-2921(93)90031-5)
- Quah, D. (1996a). Empirics economic growth and convergence. *European Economic Review*, 40(6), 1353–1375. [https://doi.org/10.1016/0014-2921\(95\)00051-8](https://doi.org/10.1016/0014-2921(95)00051-8)
- Quah, D. (1996b). Regional convergence clusters across Europe. *European Economic Review*, 40(3–5), 951–958. [https://doi.org/10.1016/0014-2921\(95\)00105-0](https://doi.org/10.1016/0014-2921(95)00105-0)
- Quantitative Micro Software LLC (2002). *Eviews 4 User's Guide*. Available at: https://www.researchgate.net/profile/Ahammad-Hossain-2/post/Is_there_any_eviews_code_for_MWALD_granger_causality_test_for_bivariate_VAR_model/attachment/59d6242b79197b8077982805/AS%3A311580074414080%401451297887143/download/Users+Guide+4.0.pdf [accessed: 05.06.2023].
- Rey, S. J., & Montouri, B. D. (1999). US regional income convergence: A spatial econometric perspective. *Regional Studies*, 33(2), 143–156.
- Sánchez, A. M., & Cuadrado-Roura, J. R. (2024). Sectoral, regional resilience and productive specialization: a comparison among the last three crises. *The Annals of Regional Science*, 73, 61–86. <https://doi.org/10.1007/s00168-024-01261-6>
- Sensier, M., & Artis, M. (2016). The resilience of UK regional employment cycles. *Centre for Growth and Business Cycle Research Discussion Paper Series*, 229, Economics. The University Of Manchester.
- Sensier, M., Bristow, G., & Healy, A. (2016). Measuring regional economic resilience across Europe: Operationalizing a complex concept. *Spatial Economic Analysis*, 11(2), 128–151. <https://doi.org/10.1080/17421772.2016.1129435>
- Simmie, J., & Martin, R. (2010). The economic resilience of regions: Towards an evolutionary approach. *Cambridge Journal of Regions, Economy and Society*, 3(1), 27–43. <https://doi.org/10.1093/cjres/rsp029>
- Slakter, M. J. (1965). A comparison of the Pearson chi-square and Kolmogorov goodness-of-fit tests with respect to validity. *Journal of the American Statistical Association*, 60(311), 854–858. <https://doi.org/10.1080/01621459.1965.10480833>
- Smirnov, N. V. (1933). Estimate of deviation between empirical distribution functions in two independent samples. *Bulletin Moscow University*, 2, 3–16.
- Smirnov, N. V. (1939). On the estimation of the discrepancy between empirical curves of distribution for two independent samples. *Bulletin Mathématique de L'Université de Moscou*, 2(2), 3–14.
- Smirnov, N. V. (1948). Table for estimating the goodness of fit of empirical distributions. *The Annals of Mathematical Statistics*, 19(2), 279–281. <https://doi.org/10.1214/aoms/1177730256>
- Spearman, C. (1904). The proof and measurement of association between two things. *The American Journal of Psychology*, 15(1), 72–101. <https://doi.org/10.2307/1412159>
- Turkish National Committee of Regional Science. (2024). *23rd National Congress on Regional Science and Urban Planning: Book of abstracts*. Turkish National Committee of Regional Science. <https://cdn.anadolu.edu.tr/files/anadolu-cms/qYwjYAev/uploads/bbtmk2024-bildiri-ozetleri-9a14d82011aa5314.pdf>
- The University of Chicago Campaign Inquiry & Impact. (n.d.). GEODA Program. [Computer Software]. The University of Chicago Campaign Inquiry & Impact, Chicago, USA.
- Verick, S., & Islam, I. (2010). *The Great Recession of 2008–2009: Causes, consequences and policy responses*. Employment Sector Employment Working Paper No. 61, ILO.

Local Identity as a Component of Urban Citizenship: Ukrainian Migrants in Poland (Based on the Example of Wrocław)

Studia Regionalne i Lokalne
Nr 2(100)/2025
© Authors 2025



ISSN 1509-4995
E-ISSN 2719-8049
doi: 10.7366/15094995210002

Kamilla Dolińska

University of Wrocław, Institute of Sociology, ul. Koszarowa 3, 51-147 Wrocław, Poland;
e-mail: kamilla.dolinska@uwr.edu.pl; ORCID: 0000-0002-0505-4732

Julita Makaro

University of Wrocław, Institute of Sociology, ul. Koszarowa 3, 51-147 Wrocław, Poland;
e-mail: julita.makaro@uwr.edu.pl; ORCID: 0000-0002-2589-0519

Abstract

The article addresses the issue of urban citizenship discussed in the context of Ukrainian migration to Poland, which is important in the process of migrant integration. The scale and dominance of migration from Ukraine in Poland make this theme particularly important. The concept of urban citizenship presupposes certain conditions to be met for its implementation. They allow us to take into account the component of practices, social relations and local identity. We associate the latter with the sense of being a city dweller (identification with the local community). Referring to the results of the qualitative research (FGI) carried out in 2022 with the inhabitants of Wrocław who have Polish and Ukrainian state citizenship, we have presented the conditions (necessary) for being a citizen of the city – the initial values that should be fulfilled by the citizens of Wrocław (irrespective of their ethnic origin and state citizenship held). By comparing the criteria for Poles with those for Ukrainians, we were able to identify a battery of objective and subjective, inclusive and exclusive indicators, as well as those that are more or less important for representatives of a given national category due to their realizing in the local community (and thanks to it) autotelic and instrumental needs.

Keywords

local identity, urban citizenship, Ukrainian migrants, Wrocław

Introduction

In the past decade, Poland has changed from an emigration country to an immigration one. A major role in this process was played by migratory movements from Ukraine, which have been on the rise since 2014 and ultimately – after Russia's full-scale invasion of Ukraine – have become a concentrated influx of people leaving their country of origin (Błaszczyk et al., 2023). Thus, what can be described as commonplace in other European countries – which have experienced several waves of migration and have had migrants present in the political, economic, and social realm since the 1960s – is a new experience for the Polish population (Martiniello, 2006). For this reason, the changes that Poland has undergone are characteristically different than those from Western Europe.

This transition towards an immigration country occurred within a particular political context created by the right-wing populist government of the Law and Justice party (*Prawo i Sprawiedliwość*, 2015–2023). The party waived the then binding document, which specified Polish migration policy, and failed to enact a new one. The lack of central solutions addressing the issue has put the burden of managing migrations on the host cities. Hence, Polish cities have joined the geographically and temporally varied list of cities of migration, which had to manage the arrival of foreigners (Pisarevska & Scholten, 2022) and faced the challenge of determining who constitutes an urban resident and what is their role in the city. Despite being a political and ideological issue, migration remains, first and foremost, a social process, and therefore one well within the scope of sociological

research. Because one of the stages of migration, if not its end result, is tightly bound with the urban context, the discussion presented herein is centred around the concept of urban citizenship.

In identifying the phenomenon in question, social sciences often reach for the concept of integration, utilising it to describe the interactions between the host population and those arriving (i.e. the development of the processes and their severity). Calls for 'closer integration' have also permeated public discourse. Integration, however, includes a normative element (Spencer, 2022) – it points to a desired end goal, which in Poland is difficult to specify for several reasons. Firstly, there is the issue of interpretative authority. Who should decide that a particular effect of integration is positive, desired, or acceptable? (and for whom? The host population or those arriving?). Secondly, due to high political polarisation and the change in attitude towards foreigners – from very positive in the 1990s, when the Polish population was ethnically homogeneous, to moderate or negative in times of ethnic diversification (Dolińska, 2016) – working out a consensus on the effects of integration seems impossible. Furthermore, the perspective of integration seems to emphasise differences, while the perspective of urban citizenships helps to shift the balance away from migrants towards entire communities.

Cities bearing the practical consequences of migrants' arrivals is not the sole reason behind focusing on urban citizenship. As shown by research on local models of integration, conducted as part of the local turn in migration studies, explorations of urban citizenship are more pragmatical (Pisarevska & Scholten, 2022). It can be argued, therefore, that the concept of urban citizenship makes it possible to avoid the pitfalls of accepting hidden normative premises and, simultaneously, to focus on the effects that the diversification of ethnic social structure has on Polish cities.

Cities and migrations

Cities, called the 'the main hubs or portals for migration', are "the places where diversities and mobilities become the most manifest" (Pisarevska & Scholten, 2022, p. 249). At the same time, they are "sanctuary cities", providing protection for asylum seekers, undocumented immigrants, and individuals with temporary residence permits – that is to say, people who do not have full political rights (Kowalewski et al., 2024, p. 223). Hence, the diversification of urban population heightens the need for discussion on how ethnic foreigners use the city and how they participate in its creation – on their "right to the city" (Lefebvre, 1967), as a general idea, which includes not only access to what is already available, but also the right to shape the existing structures (Harvey, 2003). A city is a public resource and as such provides benefits to its residents. Consequently, cities "need to be opened up as 'spaces of potential' for all kinds of social groupings and activities" (Painter, 2005, p. 20). This involves, on the one hand, top-down solutions enacted through city politics, which can negotiate cultural differences and political disputes that hinder achieving a shared vision of urban development. On the other hand, there are bottom-up initiatives connected with the day-to-day life of the residents and their urban experience – in all its aspects (Painter, 2005, pp. 20–21).

Within the local turn in migration studies and discussions on migrant participation in urban life and the growth of an urban community, attention has been drawn to the varied configurations of ethnic diversity in urban settings, as this impacts local policies on migration. The social landscape of cities should be analysed not only through the lens of its diversity – the percentage of the "ethnically others" in the population structure and its heterogeneity due to, *inter alia*, country of origin, language, religion, transnational practices, migration status, gender, and age. It is also necessary to take into account the relational aspect of urban diversification, i.e. the level of social segregation caused by diverse relations between migrants and non-migrants in different public and private realms, where relations are established, and the ways in which migrants and non-migrants treat each other (Pisarevska & Scholten, 2022, pp. 253–256). It should be noted that the heterogeneity of a local community co-created by migrants is also influenced by scale. The differences between small-scale and large-scale cities – and, by extension, the dynamics of local participation and the ways in which the host population respond to challenges posed by migration – are the rationale for exploring migrant engagement in the life of local communities in more than just large urban areas (Triviño-Salazar, 2020, p. 93).

Importantly, migrant engagement in local communities and migrant participation in reshaping urban environment, in accordance with the “right to the city”, is decided outside of the urban context. Although local governments have a tendency (based in practical considerations) for adopting the intercultural approach (Pisarevskaya & Scholten, 2022, p. 257), urban policy is determined by the national government as part of public policy. Nevertheless, day-to-day life in cities of migration and the ‘local turn’ in migration studies point to a need for exploring how cities of different scale solve the issue of building local, ethnically-diverse communities – in other words, how migrants are engaged in urban affairs. Crucial in this context is the issue of urban citizenship.

Urban citizenship

National citizenship emphasises state boundaries, especially in the case of migration, as it stresses the difference between the insiders and the outsiders (Bauböck, 2006). In contrast, urban citizenship cannot be boiled down to a traditional (national) concept of belonging, which reaches as far back as antiquity, despite modern cities being founded on it (urban citizenship cannot, of course, be analysed without acknowledging the state and national policy, because it relies on this broader context and might even be a function of it, as will be shown later in this paper). What both concepts – urban citizenship and national citizenship – have in common is the civic virtues that can be discerned through urban participation and activities undertaken for the city as well as in the feeling of attachment to the urban community (Szymański, 2015). These areas constitutive of urban citizenship suggest its greater openness and lesser formalisation, as “social citizens substantively assert rights to citizenship through social practices rather than through law” (Çağlar & Glick Schiller, 2018, p. 151). Drawing on the concept of urban citizenship allows us to avoid answering the question whether special legislation for migrants needs to be enacted (Joppke, 2002). Also, urban citizenship should not be equated with naturalisation, i.e. being granted national citizenship (which does not guarantee full rights).

If the concept of urban citizenship is to be analytically relevant, it must, despite this being highly problematic, refer to all categories of residents – urban citizens in the formal sense (those who are registered, pay taxes, and have voting rights), citizens-residents (who live in the city but are registered elsewhere), and temporary users of the city (those who work there or use it during the day but live outside the city) (Kowalewski, 2016, p. 39)¹. This entails participation in *policy* rather than *polity* (Szymański, 2015, p. 101), which, in simple terms, would rely on urban citizens’ ability to make decisions and their desire to do so. For this purpose, political, economic, and social inclusionary practices may be used as part of the policy/strategy of coexistence (Indovina, 2022).

Shifting the focus on the local effects of migration (the locality turn in migration studies) has led researchers to introduce different frameworks, which demonstrate the disparities in defining the factors involved in shaping migrant cities. All of these frameworks refer to the notion of citizenship (civil citizenship, social citizenship, cultural citizenship, multicultural citizenship, residential citizenship). On this theoretical basis, we propose using the concept of urban citizenship, which synthesises the priorities identified in the literature.

Firstly, urban citizenship should be considered gradable – i.e. from strong to weak – as not all migrants wish to become urban citizens and decide to concentrate on private and professional life instead (Biernath, 2008, p. 184; Grzymała-Kazłowska & Łodziński, 2011), similarly to some life-long

¹ Urban citizenship extends beyond the administrative boundaries of the city and as such can be an effective way of encouraging new residents to engage with it. The phenomena of metropolisation, suburbanisation, and competition between cities for new residents also promote interest in urban citizenship. Providing access to social services, granting rights and facilities to new residents, and sharing transport services with suburban municipalities constitute the daily challenges faced by metropolitan managers (Kowalewski et al., 2024, p. 223). There is no doubt that this is related to treating citizenship not in terms of practices and identity, privileges or moral rights, but in economic terms – as an investment that brings profits to the city; thus, it is an instrument of city management – property and access that are supposed to attract residents (Kowalewski et al., 2024, p. 224; Kowalewski, 2023, p. 108). This way of thinking forms part of a long tradition of urban citizenship dating back to the Middle Ages and the early modern era. At that time, citizenship depended on owning a property and paying taxes, which resulted in greater political rights (mainly access to higher public offices and participation in elections) as well as economic opportunities than those enjoyed by non-citizens (Prak, 2018, pp. 27–49).

members of the host population. Secondly, urban citizenship should be constituted in three key areas: practice, relations, and identity.

Practice (participation)

Construing cities as pluralist urban communities, in which migrants are included, assumes – and this might be pointed to as the defining feature of urban citizenship – political engagement of migrants and their participation in the locality. Such local participation entails being included in decision-making and having the ability to voice one’s expectations and demands through formal channels (e.g. taking part in public consultations, debates, and committees, or signing petitions) and informal ones (organising and participating in protests or *ad hoc* groups) (Triviño-Salazar, 2020, p. 95). It also includes migrants forming and joining associations to accomplish common goals (Szymański, 2015, p. 106). Importantly, “Immigrant associations also easily become part of a larger network, for instance with the city authorities and welfare institutions. Isolated individuals are reached and activated to join in gatherings and to voice their demands” (Martiniello, 2006, p. 97).

Participation extends beyond activities that change the city and its inhabitants. It also involves access to urban infrastructure – public services, various institutions, local media (Painter, 2005), as well as “obtaining resources provided through social policy, i.e. employment, minimum wage, welfare, and housing” (Szymański, 2015, p. 99).

Relations

Ethnic diversification within cities is a fact even if not all urban inhabitants are granted national identity. For them to become part of a local community – understood as *gemeinschaft* – they have to not only inhabit a particular space, but also develop social relations more advanced than those fostered by impersonal everyday interactions. Precisely this “dense fabric of relations that constitute humans as social beings who coexist with their fellow beings in and through conflict and co-operation that undergird norms, laws, and customs” (Isin, 2008, p. 282) should form the foundation for the practices and rights of urban citizens. Focusing on social relations (formed between whom, in what circumstances, in what spaces?) brings together the host population and those arriving as a social unity (Çağlar & Glick Schiller, 2018).

Social relations in a city are ethnically determined only to a certain extent, being also influenced by gender, language, cultural capital, religion etc. Adopting this intersectional perspective (Pisarevskaya & Scholten, 2022) demonstrates that urban citizenship is a highly democratic/egalitarian way of managing cities of migration. Viewed through the lens of urban citizenship – in which common are the tensions between different characteristics of residents – ethnicity becomes yet another such characteristic. In particular contexts, ethnicity might, of course, prevent the establishment of social relations between migrants and non-migrants, reinforcing inequalities and limiting identity and urban citizenship practices – a problem that should be diagnosed, giving consideration to other characteristics of both the receiving society and the migrants themselves (Spencer, 2022).

Identity

What eludes the regulators in discussions of citizenship is the sense of belonging to a community, which goes beyond the frequently brought-up categories of residents’ rights and obligations. This conception – in contrast to the legal, substantial view of urban citizenship (Kowalewski, 2016, p. 29) – assumes that activities are undertaken not (only) to meet formal requirements, but, rather, to satisfy “social expectations, identity, consciousness, practices, and, above all, a pervading sense of agency” (Kowalewski, 2016, p. 30).

Identifying with the city enables “not only develop a sense of belonging to several societies, regions, cities, ethnic and cultural traditions or religious and political movements; they can also feel to belong to imagined communities located in a distant past or future. Modes of belonging will, however, not be purely subjectively defined since they always refer to some socially constructed

entity and are shaped by discourses within these about who belongs and who does not" (Bauböck, 2006, p. 19). Urban identity, which facilitates migrants' functioning in the social, economic, and political life of a community, might be adopted by them as one of their identities, without clashing with their national identity. Thus, local identity becomes an emotional (individually experienced) and functional (resulting from disparate and even conflicting interests) component of urban citizenship (Szczepański, 2005). It can "offer new opportunities beyond those of the often more rigid national conceptions of national identity and citizenship" (Pisarevska & Scholten, 2022, p. 257).

A sense of belonging can be undercut if means for participation remain superficial, e.g. if they are a tool for political manipulation (allowing citizens to join inconsequential advisory boards), are purely therapeutic (parents taking part in school classes on more effective parenting), or are symbolic (informing citizens, merely consulting with them, or placing a small group of representatives in city councils, committees, or agencies) (Szymański, 2015, p. 99).

The ethnic diversity of Polish cities – the historical context and proposed methodology for analysing urban citizenship in the ethnic context

Democratisation processes initiated in Poland in 1989 created favourable conditions for gradual change of ethnic structure to occur in the Polish society (locally, regionally, and nationally) and for institutionalising ethnic diversity through the europeanisation of policies towards minority populations (Łodziński, 2011). At the same time, two types of ethnic diversity developed within the public realm. The first one is the 'old' one, which came about as a consequence of raising awareness that ethnic and national minorities exist in Poland. In 1945–1989, the otherness of such minorities had not been visible or experienced publicly due to the then adopted policy of creating a homogeneous national identity. The secondly type is the 'new' ethnic diversity, which is a result of migrants settling in Poland (Łodziński, 1999). In terms of 'old' ethnic diversity, Poland remains the most ethnically homogeneous European state, if we take into account the percentages of national and ethnic minorities. National census respondents who declared a nationality other than Polish constituted 1.23% of entire population in 2002, 1.55% in 2011, and 1.1% in 2021.

The visibility of ethnic diversity, as well as the forming of local communities, was significantly impacted by the influx of migrants in the 1990s. Large-scale cities with a population of at least 100,000 residents constituted (long-term) migration destinations. In 1989–2002, most immigrants lived in Warsaw; they were also present, albeit in much lower numbers, in Kraków, Wrocław, and Białystok (GUS, 2004). In the early 2010s, immigrants still settled mostly in large metropolitan areas, which is in line with the insular character of migration: "It affects only certain parts of the country, while in other regions the presence of foreigners remains incidental. (...) Immigrants can [still] be found predominantly in those parts of the country, where unemployment is lowest, i.e. in the capital and its surrounding area, in Wrocław, and Kraków" (Pędziwiatr, 2014, p. 141).

However, the issue of ethnic diversity in cities garnered more interest only several years later, in the late 2010s, when more and more foreigners started coming to Poland – i.e. with the migration transition of 2016. "As a result [of migration transition – K. D. & J. M.], Poland, for the first time in its modern history, is taking in more people as immigrants than sending out as emigrants" (Kubicki, 2024, p. 1). Migration has had a consistently 'insular' character – Warszawa, Kraków, Wrocław, Lublin, Gdańsk, and Poznań are the cities in which most migrants settled. The migratory movements were intensified in 2022 due to Russia's full-scale invasion of Ukraine. Within a year, most Ukrainian migrants were living in Warsaw, Wrocław, Kraków, and Poznań. Some of them, however, have joined other, smaller local communities.

Changes that the ethnic structure of Poland has been undergoing translate not only to how migrants are perceived, but also, more importantly, how they are seen as active members of an urban community – as residents with the ability to influence city life and participate in decision-making, along with determining the extent of their 'right to the city'. Equally important is the migrant perspective – how migrants see their own role in co-creating the community, what kinds of city activities they want to engage in, and to what extent 'the right to the city' is meaningful to them. To investigate this, we must establish a set of indicators that will allow us to determine whether migrants consider

themselves urban citizens and are accepted as such by the receiving society. The proposal outlined below concerns the ethnic dimension of urban citizenship².

The participation component:

a) Using available means of participation:

- joining and forming associations;
- voting in local government elections;
- activity in terms of participation in the municipal participatory budget, such as submitting project proposals and voting, and participation in public consultations;
- taking part in demonstrations, protests, urban movements; bringing claims regarding practices or identity to local authorities;
- undertaking activities as part of a religious community;
- caring for communal spaces (e.g. their functionality, aesthetics).

b) Using urban infrastructure (and the extent of such use):

- using public services, namely public transport, medical and educational facilities, cultural and scientific institutions, clubs and sports halls, etc.;
- using resources offered through social policy, i.e. employment, minimum wage, welfare, housing.

c) Fulfilling obligations towards the city and its residents:

- paying taxes;
- caring for communal spaces;
- initiating and carrying out projects that aim to improve urban living standards.

The relational component:

- formal and informal interactions;
- interactions in private and public spaces (workplaces, schools, government offices, cultural institutions and places of leisure, public transport);
- interethnic social bonds, friendships, marriages;
- experienced ethnic differences;
- ethnic niches and enclaves.

The identity component:

- whether one identifies as a resident and forms a connection with the city and its inhabitants;
- how strong one's sense of belonging is (feeling 'at home' or 'out of place');
- how one sees themselves perceived by the receiving society (as 'one of their own' or 'an outsider', as a resident or guest).

The role of self-identifying with the city in the process of becoming an urban citizen

The identity component is subjective. On the one hand, it seems personal and hard to grasp, measure, or verify, which leads some to conclude that it has little influence on everyday experience of migrants living in a city. On the other hand, being accepted into a community and recognised (by oneself and others) as a resident is construed as indispensable to being granted (or even striving for) certain rights, allowing oneself and others to exercise certain privileges. The issue we want to address in the empirical part of this paper concerns the necessary and sufficient conditions for the residents of Wrocław to accept Ukrainian migrants as 'one of their own' – and for the migrants to self-identify as residents.

The study described here is comparative and applies the focus group interviews (FGI) method. It was conducted in 2022 as part of the project titled *Obywatele w wielokulturowym mieście? Proces integracji Polaków i Ukraińców we Wrocławiu*³ [*Citizens in a Multicultural City? The Integration*

² Most of the proposed urban citizenship indicators, which have been conceptualised and operationalised in relation to external migration, could also be used to study urban citizenship in relation to internal migration, i.e. city residents who are Polish citizens but not formally registered.

³ This project received funding from the University of Wrocław's 'Inicjatywa Doskonałości – Uczelnia Badawcza (IDUB)' research programme (second edition) under internal grant agreement no. BPIDUB.42.2022 entered into 01.03.2022.

Process of Poles and Ukrainians in Wrocław]. The participants included Poles and migrants from Ukraine⁴. The FGI with Polish residents concentrated on migrants' participation in city life and the extent to which they used urban resources (institutions and infrastructure, namely public transport, cultural institutions, medical and educational facilities, playgrounds, shops, etc.); the degree of migrants' autonomy in matters related to sociocultural practices; the Polish residents' expectations of Ukrainians (as to their activity and extent of participation); and issues of local identity. The FGI carried out with the Ukrainians was concentrated on their day-to-day experiences in the city; how they use urban institutions and infrastructure (listed above); what their expectations of city authorities and the residents are; and on issues of their identity, specifically how they co-create local communities and what their plans for the future are. The need to compare migrants' perspective with that of the receiving society stems from the assumptions about the relational nature of integration in ethnically diverse societies. The empirical data gathered to answer the question of local identity posed in this paper allowed us to distinguish and compare the following criteria:

- criteria for self-identifying as an inhabitant of Wrocław, as defined by the Polish residents;
- criteria for self-identifying as an inhabitant of Wrocław, as applied to Ukrainian residents and defined by the Polish residents;
- criteria for self-identifying as an inhabitant of Wrocław, as defined by the Ukrainians.

We would like to emphasise that the research was exploratory in nature. In the short history of migration processes in Poland and related research, the criteria for city residency have not been addressed yet. Conducting qualitative research was, therefore, an obvious way to explore this topic. Focus group interviews were chosen, because they allow a large amount of in-depth data to be collected in a relatively short time through free discussion, which proved particularly effective for eliciting the respondents' views on topics they did not usually consider.

Poles about themselves

How do Poles understand being 'an inhabitant of Wrocław'? What forms the basis for their self-identification as members of an urban community? In this regard, views of the Polish population are based on **feeling a connection to the city** as well as on the city being a place where they **live their day-to-day lives**:

There are these places that you come back to. I like this city, very much. I love it even;

It's this kind of strong identification with the city;

This is where the most important things in my personal life took place. My child was born here, I fell in love for the first time, you know, these kinds of things... I think this is where I met the women of my life and the where the most things in my life happened;

I was raised here, attended a local school, sang in the choir as a kid. Different things happened... And it's what keeps you here.

Other criteria mentioned by the Poles include the city being their **place of birth** (impossible to fulfil by migrants), **a feeling of security** stemming from the fact that 'this is their place', and a specific **genius loci** of the city, which makes one want to be a part of it:

⁴ A total of six group interviews were conducted: three with Polish citizens who had lived in Wrocław for at least ten years and three with Ukrainian citizens who had lived there since at least 2018. One interview with Ukrainian participants who could communicate freely in Polish was conducted in Polish; the other two were conducted in Ukrainian or Russian. Each group consisted of three to four women and three to four men, making a total of seven people. The groups were diverse in terms of age, with 2–3 people in each of the following categories: 18–35 years old, 36–60 years old, and over 60 years old. The participants were also selected on the basis of their education, family situation, and type of work. People working in the advertising, media, PR or marketing research industries were not recruited for the study. A total of 41 people took part in the study. The interviews were conducted by a professional research company and consent to participate was obtained during recruitment. Participant data was also collected and processed by the study organiser. At the beginning of the interview, the moderator reminded the participants of the voluntary nature of their participation and that their anonymity and confidentiality would be maintained when the researchers use the collected data. The participants received remuneration for their participation.

I drive here, get out on the streets, and I get the feeling that our traffic jams are perhaps unbearable and some parts of the city are perhaps awful, but... it all seems to fit together somehow, you know. One thing just clicks with another. You go out and you know that you're at home and at peace. There's no danger lurking around or anything. You really feel this peace of mind. You know that this is your place;

I've come here since I was kid, with my mom. My aunts and uncles, the little houses, the gardens – I always associated that with happiness, bliss. A sense of calmness and safety. So when 30 years ago I was presented with an opportunity to move here and didn't think twice about it.

Poles about Ukrainians

Do Ukrainian migrants have the right to self-identify as Wrocław inhabitants? What expectations are imposed on them by the receiving society? Similarly to what they think about their own claim to urban citizenship, Poles assume that Ukrainian migrants are justified in self-identifying as inhabitants of Wrocław when they **feel a connection to the city** and choose it as a place to **live their day-to-day lives** (with special emphasis put on having a family and a job):

(...) they want to stay, they don't want move back and forth between different cities. Because this is where they feel best. It's the first step for them to identify as inhabitants of the city, at least in how they feel about themselves;

I think they [the Ukrainians – K. D. & J. M.] have integrated into our way of life. They're fully-fledged inhabitants of Wrocław. They've got families, houses, jobs, their own businesses... Yeah, I think they are.

However, Poles also set different – and more numerous – requirements for Ukrainian migrants if they are to acquire a local identity. Migrants can self-identify as inhabitants of Wrocław on several conditions: they must **work in the city** (stable employment is seen as having the potential to keep them in the city for longer), **learn Polish** (whether this condition has been met seems fairly easy to verify), **settle down in the city** and **get to know it** – such knowledge is taken as proof that migrants have made a meaningful connection to the city (interestingly, Poles do not require this of themselves).

If they're here in Wrocław and they've got jobs that suit them, it's easier for them to feel that they belong in the city; (...) if they know the language, then the sky is the limit;

If you've come to Poland and demand god knows what from us, at least learn to speak our language;

It seems to me that for someone to feel good in a city then it's a matter of... He's got to learn to know the city somehow, feel it.

The **volitional factor** related to **participation in the local community** (interpreted as a sign of integration) is also considered important:

Of course, it depends on the attitude. So if they're working... working together with these people, they can feel this way;

Well, they [the Ukrainians – K. D. & J. M.] don't want to change anything, to assimilate with people; it's not a matter of time, it's a matter of assimilating with the group. It's their call.

For migrants, the place of birth – which Poles consider important when determining their own local identity – is substituted with the notion of **time spent living in the city**, made more objective by setting a specific numerical value, namely the number of years that would give a migrant the right to feel an inhabitant of Wrocław:

The longer they... the greater the chance that someone settles down; if someone came here with their parents as a child and attended a local school, went to university, and so on, then that's probably a given. They will feel that way... since they've grown up here and so on.

But I think that it's too soon to call someone, who's lived here for like 5 years, an inhabitant... For example someone who just graduated and has now idea where life will lead them, it to early to say... because there's a lot of factors.

Ukrainians about themselves

Do Ukrainian migrants self-identify as inhabitants of Wrocław? What is the basis for their self-identification as city residents? This belief is formed, as with the Poles (and partially their expectations of what can constitute a basis for the migrants to form a local identity), on **feeling a connection to the city, living their day-to-day lives** in the city (which undoubtedly strengthens the connection), and **a feeling of security** (both social and financial):

I'm going to Ukraine, but I'll come back. This is my home. I've taken root here. I've got a lot of friends.

Wrocław is my city because here – and I'd like to come back to this topic – there are many old houses, and as a history teacher I find this fascinating.

I say to myself: try here. Stay here. And I'm torn. I don't know the Ukrainian city as well as this one. I live here with my family. I work here.

Another important factor for the Ukrainians, equally emphasised by the Poles, is the 'spirit of the place', the **genius loci**, which makes them want to be a part of the city:

And the history... I'm a point when you teach about the dwarfs⁵, how many you know. And not all inhabitants of Wrocław know how many there are and what each of them means (...) Yes, I think it's a very interesting city. I like it here and I think we're going to stay.

The conditions which migrants impose on themselves in the process of creating a local identity overlap with the expectations that Poles living in Wrocław have of them, namely **having a job** (and it's important for them to be working with Poles); **learning Polish**; **settling down in the city** (connected with the sense that they are being needed here), and **getting to know it**:

Does knowing the language help in identifying as an inhabitant of Wrocław? Yes, to feel good here, feel at home. Sure;

I'd feel needed here. Feeling needed, as in putting down roots? I feel that [I'm an inhabitant of Wrocław – K. D. & J. M.];

Let me put like this, I've driven around, worked as a courier, cab driver, and I know the city. (...) Not everyone knows where each district is.

One condition mentioned by the migrants was conspicuously absent from the list of requirements set by the Poles (both for themselves and the migrants) – **owning an apartment**:

I also know the city and I've lived in different parts of it. The only downside is that I don't have my own apartment;

I'll feel like an inhabitant when I've paid off my mortgage.

Table 1. The criteria for being an inhabitant of Wrocław mentioned by the Poles and the Ukrainian migrants

Poles about themselves	Poles about Ukrainians	Ukrainians about themselves
feeling a connection to the city	feeling a connection to the city	feeling a connection to the city
important day-to-day matters	important day-to-day matters	important day-to-day matters
–	work	work
–	knowing Polish	knowing Polish
–	settling down	settling down
–	getting to know the city	getting to know the city
security	–	security
<i>genius loci</i>	–	<i>genius loci</i>
birth	–	–
–	time spent in the city	–
–	–	owning an apartment

Source: Own elaboration.

⁵ Wrocław Dwarfs (or gnomes) are tiny, charismatic statues found all around the city. They are eagerly sought out and 'collected' (e.g. photographically) by tourists and residents alike.

Looking at the criteria for being an inhabitant of Wrocław (being seen and self-identifying as such) through the eyes of the receiving society and migrants allows us to distinguish the criteria that apply to all residents, regardless of their formal status – ones that were mentioned by both the migrants and the Polish interviewees with regard to themselves and the Ukrainians. These criteria, however, also include ones that apply only to migrants; still, the migrants and the Poles were largely in agreement when it comes to the expectations that migrants should meet to be considered/identify as inhabitants of Wrocław. Some of the self-imposed criteria were also mentioned by both the Poles and the migrants. A summary of all the requirements mentioned by the Poles and the Ukrainian migrants is presented below:

Discussion and conclusion

The development of local communities, caused by globalisation and social diversification, changed the way we think about them. They are no longer defined in terms of tradition or social bonds, but instead by turning to collective action and common goals that benefit the entire community. This new type of local communities is strictly connected with the public realm, and their functioning is based on the civic activity of their members. Rather than being centred around forming close bonds with neighbours, such communities value interrelatedness and cooperation. Members of these communities join on their own accord instead of being assigned to them (the communities are inclusive in the same way as the public realm). When investigating these new local communities, it is important to look beyond the participatory element – the psychological, psychosocial, and cultural elements are equally important. An actively cooperating community whose members feel responsible for its well-being (i.e. a responsive community), helps develop a sense of belonging, mutual trust, and social cohesion (Klekotko, 2024).

The discussion presented in this paper follows a paradigm that proposes substituting the concept of citizenship as a legal status or active civic participation with a fuzzier criterion of self-identification with the city (Džankić & Vink, 2022). Thus, attention is shifted away from formal solutions – external to the individual – towards informal, subjective, and internal ones (Isin, 2008). In this paper, we put even greater emphasis on identity and identification, because it is – as shown in our study – deemed important by both the receiving society and the migrants.

The interviewees mentioned subjective and objective factors for identifying as a city inhabitant. The first category includes *day-to-day activities performed in the city* (easily verifiable, even though they apply also to those residents, especially in large-scale cities, who have not been formally accepted into the urban community – who do not own an apartment, because as, e.g., students they rent one or whose residence has not been registered with the local authorities; these day-to-day activities apply equally to some inhabitants of suburban areas, who spend the day in the city, but stay the night in the surrounding counties and also pay their taxes there); *being born in Wrocław* or *time spent living in the city* (depends on the status of the resident, as the criterion of *birth*, which Poles set for their fellow citizens, becomes *time spent in the city* when directed towards Ukrainians); knowing Polish (a requirement set for migrants), and owning an apartment (seen by migrants as a way to establish a firm connection to the the place they are living in). The remaining criteria are subjective and based on the loyalty and emotional connection to the locality, i.e. on highly idiosyncratic constructs.

The subjective criteria were found to be of greater importance than the objective ones. Particular emphasis was put on *feeling a connection to the city* (regardless of the resident status), which ties into the category of *genius loci* – the ‘protective spirit of the place’ creating favourable condition for living. This criterion has an influence on the *feeling of security* and *settling down*, which are also correlated with *getting to know the city*. It is worth mentioning that Poles do not perceive *knowing the city* as a prerequisite for or a facilitating factor in settling down when it comes to their fellow citizens, but they set this criterion for migrants. The migrants themselves also declare *getting to know the city* as important.

Given the beliefs on building a local community expressed by the receiving society and the migrants, we argue that engagement in urban life should be driven not only by external factors and objective needs (extrinsic values), but also by the internal needs of the individual (intrinsic

values). *Gesellschaft* – a community formed around a common goal, co-existing in conflict and co-operation – has to be based on norms and customs, i.e. internalised values (Isin, 2008, p. 282). Engagement in urban life should be driven not only by the recognition of certain values but also by their adoption (only then will it function fully and properly for both sides), and subjecthood as an element of citizenship must include an identity component – subjective (Kowalewski, 2016) and shaped at the level of both cognitive and emotive processes (Niedźwiedzki, 2016, p. 125). Bauböck claims that political citizenship in contemporary liberal democracies has to compete with related types of affiliation e.g. to organisations, associations, and communities constituting the civil society (Bauböck, 2006), but urban citizenship is non-competitive; owing to the identity component and practices fostering a sense of attachment to the city, individuals become residents who think about their belonging in the long-term perspective rather than incidentally.

Discussion of the criteria for residence allows us to draw one more conclusion: the expectations as to what criteria have to be fulfilled to become a Wrocław inhabitant are not independent of the resident's status (and of sociodemographic characteristics other than ethnicity). Poles require less from their fellow citizens than from migrants, but also migrants set the bar for self-identification as inhabitants higher than Poles.

We would like to supplement the above conclusions with a brief reflection on the research that has been carried out and partially presented. Its distinctive feature is that it is comparative and covers the two largest ethnic groups in Wrocław. While sociological research usually focuses on either migrants or the host community, this study provides a more comprehensive view by considering both perspectives. This makes it a good starting point for developing urban migration policies. The discussed results indicated the existence of a community of values and beliefs among the host community and migrants, based on shared criteria for being a Wrocław resident. This provides municipal authorities with practical, specific information on which to base activities aimed at community integration, and it builds or verifies the residents' ideas about the shape of the community.

The obtained results also provide an incentive to repeat and deepen the exploratory research. Although the study was conducted in July 2022 – after Russia's full-scale invasion of Ukraine – it focused on the situation prior to this event. The respondents were asked to base their responses on the period before intense war migration from Ukraine, and if they wished to address more recent issues, they were asked to indicate this. Therefore, it seems that the time has come to repeat the study of both social categories, as macrostructural changes may be relevant to beliefs formed at the micro level. The increase in the Ukrainian community's share in the city's structure, nationwide changes in the host community's attitudes from very favourable and supportive to more indifferent and reluctant towards numerous migrants, and the introduction of various systemic solutions facilitating the migrant community's integration into Polish cities may all have had the greatest impact on the change in beliefs.

Reference List

- Bauböck, R. (2006). Citizenship and migration: Concepts and controversies. In R. Bauböck (Ed.), *Migration and Citizenship Legal Status, Rights and Political Participation* (pp. 15–32). Amsterdam University Press.
- Biernath, M. (2008). Różnorodność integracji. Wymiary i mechanizmy procesu integracji. In A. Grzymała-Kazłowska & S. Łodziński (Eds.), *Problemy integracji imigrantów. Koncepcje, badania, polityki* (pp. 180–206). Wydawnictwo Uniwersytetu Warszawskiego.
- Błaszczyk, M., Dolińska, K., Makaro, J., & Pluta, J. (2023). Governance agility in reception of war refugees from Ukraine: The case of Wrocław, Poland. *Social Policy & Administration*, 58(1), 189–204. <https://doi.org/10.1111/spol.12958>
- Çağlar, A., & Glick Schiller, N. (2018). *Migrants and City-Making: Dispossession, Displacement, and Urban Regeneration*. Duke University Press
- Dolińska, K. (2016). O wielokulturowości pożądaney i niepożądaney w polskim kontekście – wymiar narodowy i lokalny. In A. Adamczyk, A. Sakson & C. Trościak (Eds.), *Polityczne i społeczne aspekty wielokulturowości. Migracje i mniejszości* (pp. 425–442). Wydawnictwo UAM.
- Džankić, J., & Vink, M. (2022). Citizenship & Migration. In P. Scholten (Ed.), *Introduction to Migration Studies* (pp. 357–373). Springer. https://doi.org/10.1007/978-3-030-92377-8_22

- Grzymała-Kazłowska, A., & Łodziński, S. (2011). Koncepcje, badania i praktyki integracji imigrantów. Doświadczenia polskie w europejskim kontekście. *Studia Migracyjne. Przegląd Polonijny*, 37(2), 11–40.
- GUS (2004). *Migracje długookresowe ludności w latach 1989–2002*. Available at: https://stat.gov.pl/files/gfx/portalinformacyjny/pl/defaultaktualnosci/5738/15/1/1/nsp2002_migracje_dlugookresowe_ludnosci_w_latach_1989-2002.pdf [accessed: 14.01.2025].
- Harvey, D. (2003). The Right to the City. *International Journal of Urban and Regional Research*, 27(4), 939–941. DOI: 10.1111/j.0309-1317.2003.00492.x
- Indovina, F. (2022). Citizenship and new urban realities. *City, Territory and Architecture*, 9(8). <https://doi.org/10.1186/s40410-022-00149-2>
- Isin, E. F. (2008). Conclusion: The Socius of Citizenship. In E. F. Isin (Ed.), *Recasting the Social in Citizenship* (pp. 281–286). University of Toronto Press.
- Joppke, Ch. (2002). Multicultural Citizenship. In E. F. Isin & B. S. Turner (Eds.), *Handbook of Citizenship Studies* (pp. 245–258). Sage.
- Klekotko, M. (2024). *Scenes and Communities in the City*. Palgrave Macmillan.
- Kowalewski, M. (2016). Obywatelstwo miejskie. Wokół idei i niektórych rozwiązań formalnych. *Przegląd Socjologiczny*, 65(1), 27–47.
- Kowalewski, M. (2023). Zmieniające się obywatelstwo miejskie. In A. Michalska-Żyła & K. Zajda (Eds.), *W metropolii i poza metropolią: Społeczny potencjał odrodzenia i rozwoju społeczności lokalnych. Księga Jubileuszowa Profesora Pawła Starosty* (pp. 105–114). Wydawnictwo Uniwersytetu Łódzkiego. <https://doi.org/10.18778/8331-293-4.16>
- Kowalewski, M., Kubicki, P., Pędziwiatr, K., & Nowak, M. (2024). Obywatelstwo miejskie – kto mieszka w polskich miastach, jakie ma prawa? Zapis panelu dyskusyjnego Polskiego Towarzystwa Socjologicznego. *Rozwój Regionalny i Polityka Regionalna*, 68, 221–235. <https://doi.org/10.14746/rrpr.2024.68.14>
- Kubicki, P. (2024). Przejście migracyjne w polskich miastach. Szanse i wyzwania. *Analiza Celowa*, 1, 1–12. Available at: https://frdl.org.pl/static/upload/store/frdl/ANALIZY_CELOWE/PRZEJSCIE_MIGRACYJNE_W_POLSKICH_MIASTACH._SZANSE_I_WYZWANIA.pdf [accessed: 15.01.2025].
- Lefebvre, H. (1967). Le droit à la ville. *L'Homme et la société*, 6, 29–35.
- Łodziński, S. (1999). Polskie regulacje prawne dotyczące mniejszości narodowych i cudzoziemców na tle zasad polityki wielokulturowości. *Sprawy Narodowościowe*, 14–15, 81–100.
- Łodziński, S. (2011). Między historią a Europą. Europeizacja polityki wobec mniejszości narodowych w Polsce po 1989 roku. In M. Bucholc, S. Mandes, T. Szawiel & J. Wawrzyniak (Eds.), *Polska po 20 latach wolności* (pp. 378–397). Wydawnictwo Uniwersytetu Warszawskiego.
- Martiniello, M. (2006). Political participation, mobilisation and representation of immigrants and their offspring in Europe. In R. Bauböck (Ed.), *Migration and Citizenship Legal Status, Rights and Political Participation* (pp. 83–105). Amsterdam University Press.
- Niedźwiedzki, D. (2016). Tożsamość europejska, narodowa, regionalna i lokalna polskich migrantów w Europie. *Studia Migracyjne – Przegląd Polonijny*, 1(159), 113–126.
- Painter, J. (2005). *Urban citizenship and rights to the city. Project Report*. International Centre for Regional Regeneration and Development Studies. Available at: <https://webarchive.nationalarchives.gov.uk/ukgwa/20120920064920/http://www.communities.gov.uk/publications/corporate/urbancitizenship> [accessed: 12.01.2025].
- Pędziwiatr, K. (2014). Imigranci w Polsce i wyzwania integracyjne. *Studia BAS*, 4(40), 135–153.
- Pisarevskaya, A., & Scholten, P. (2022). Cities of Migration. In P. Scholten (Ed.), *Introduction to Migration Studies. IMISCOE Research Series* (pp. 249–262). Springer. https://doi.org/10.1007/978-3-030-92377-8_16
- Prak, M. (2018). *Citizens Without Nations: Urban Citizenship in Europe and the World*. Cambridge University Press.
- Spencer, S. (2022). The Contested Concept of 'Integration'. In P. Scholten (Ed.), *Introduction to Migration Studies* (pp. 219–232). Springer. https://doi.org/10.1007/978-3-030-92377-8_14
- Szymański, A. (2015). Obywatelstwo miejskie i jego innowacje w miastach Europy. *Kwartalnik Naukowy OAP UW "e-Politikon"*, 13, 95–124.
- Triviño-Salazar, J. C. (2020). Local Politics and Immigration: Mobilising Immigrant Associations Beyond. In T. Caponio, P. Scholten & R. Zapata-Barrero (Eds.), *The Routledge Handbook of the Governance of Migration and Diversity in Cities* (pp. 93–103). Routledge.

Uwarunkowania i efekty budżetów obywatelskich w największych miastach Polski. Studium okresu 2014–2023¹

Studia Regionalne i Lokalne
Nr 2(100)/2025
© Authors 2025



ISSN 1509-4995
E-ISSN 2719-8049
doi: 10.7366/15094995210003

Katarzyna Romańczyk

Uniwersytet Warszawski, Centrum Europejskich Studiów Regionalnych i Lokalnych (EUROREG),
ul. Krakowskie Przedmieście 30, 00-927 Warszawa, Polska; e-mail: km.romanczyk@uw.edu.pl;
ORCID: 0000-0002-2204-8633

Abstrakt:

Celem artykułu jest diagnoza postaw pracowników urzędów miejskich wobec partycypacji obywatelskiej oraz ocena wybranych efektów budżetów obywatelskich (BO) w sześciu największych miastach Polski w latach 2014–2023. Analiza oparta została na wynikach badań empirycznych, obejmujących ankiety i wywiady pogłębione, oraz na danych zastanych. Uzyskane rezultaty ukazują perspektywę instytucjonalną i wskazują na obecność dwóch dominujących podejść wśród urzędników: afirmatywnego i krytycznego. W artykule omówiono również bezpośrednio oraz pośrednio efekty BO – edukacyjne, społeczne, polityczne i redystrybucyjne. W miastach, w których zidentyfikowano przewagę postawy afirmatywnej (Poznań, Wrocław, Gdańsk, Łódź), częściej dostrzegano silniejsze efekty edukacyjne i polityczne. Z kolei w Warszawie i Krakowie, gdzie dominuje podejście krytyczne, relatywnie częściej wskazywano na słabsze efekty edukacyjne i polityczne, przy jednocześnie silniejszych efektach redystrybucyjnych. Uzyskane wyniki sugerują ponadto, że budżet obywatelski może stanowić skuteczne narzędzie wspierające administrację miejską w identyfikowaniu potrzeb mieszkańców, choć jego możliwości w zakresie ich zaspokajania pozostają ograniczone.

Słowa kluczowe

budżet obywatelski, polityka miejska, partycypacja, aktywizm, rozwój lokalny

The Determinants and Effects of Civic Budgets in the Largest Polish Cities: A Study of the Period 2014–2023

Abstract

This paper attempts to diagnose the attitudes of municipal office employees toward civic participation and assess selected outcomes of participatory budgeting (PB) in the six largest Polish cities between 2014 and 2023. The analysis is based on empirical research, including surveys, in-depth interviews, and secondary data analysis. The findings reveal an institutional perspective and indicate the presence of two dominant approaches among public officials, namely an affirmative and a critical one. The article also discusses both the direct and indirect effects of PB – educational, social, political, and redistributive. In cities where the affirmative approach prevails (Poznań, Wrocław, Gdańsk, and Łódź), higher educational and political outcomes were more frequently observed. In contrast, in Warsaw and Kraków, where the critical approach dominates, lower educational and political outcomes were more commonly noted, along with relatively stronger redistributive effects. The results further suggest that participatory budgeting can serve as an effective tool for municipal administrations in identifying residents' needs, although its capacity to meet those needs remains limited.

Keywords

participatory budgeting, urban policy, participation, activism, local development

¹ Artykuł powstał na podstawie badań sfinansowanych przez Narodowe Centrum Nauki (NCN) w ramach grantu nr 2016/20/S/HS5/00072.

Wstęp

Partycypacja to udział jednostek lub grup w podejmowaniu decyzji, planowaniu i realizacji działań, które ich dotyczą (Curato i in., 2017; Quick, Bryson, 2016). W modelowym scenariuszu proces partycypacji publicznej powinien obejmować udział mieszkańców w diagnozie problemu, następnie w wyborze narzędzi i działań, które mogłyby ten problem rozwiązać, oraz w nadzorze nad realizacją przyjętego rozwiązania (Alexander, 2024; Fung, Wright, 2001; Hofer, Kaufmann, 2023). Mimo że istnieje spora luka między teorią i praktyką partycypacji, takie poczucie podmiotowego sprawstwa, kształtowane w ramach wielostronnego działania, zostało podniesione w wielu miastach na całym świecie do rangi normy publicznej, która przybrała postać mechanizmów partycypacyjnych (Ganuza, Baiocchi, 2012; Podgórska-Rykała, Pośpieszna, 2024; Sintomer i in., 2012). Jednym z takich mechanizmów są budżety obywatelskie (BO), w ramach których ludzie podejmują decyzje dotyczące alokacji części środków publicznych na realizację wybranych projektów (Cabannes, Lipietz, 2018; Gomez i in., 2013; Manes-Rossi i in., 2023).

W Polsce pionierem BO był Sopot, który po raz pierwszy wprowadził ten instrument w 2011 r. W 2013 r. BO został wdrożony w Łodzi, Wrocławiu i Poznaniu, a rok później także w Warszawie, Krakowie i Gdańsku, tym samym obejmując sześć największych miast Polski. W 2016 r. BO był już praktykowany w prawie połowie (49%) polskich miast liczących powyżej 5 tys. mieszkańców (Martela i in., 2021). W kolejnych latach liczba ta wahała się i w 2020 r. wyniosła 31%, a w 2022 r. – 43,5% (Martela i in., 2023)

Liczne doniesienia publikowane od tamtego czasu na temat BO wskazują na kilka ważnych kwestii (Kozioł, 2015; Martela i in., 2023). Po pierwsze, w Polsce aktywności publicznej nie sprzyja porządek instytucjonalny, który traktuje mieszkańców jako petentów władzy. Obserwacja ta wskazuje na istotną dysfunkcyjność systemu miejskiego. Brak odpowiedniej jakości konsultacji i częstotliwości interakcji między mieszkańcami a władzami miast może nadawać budżetom obywatelskim charakter konkursu, plebiscytu lub fasadowej procedury, w której określone grupy lobują za swoimi pomysłami (Kajdanek, 2015; Pistelok, 2019; Pobłocki 2013). Ponadto, pomimo iż władze samorządowe traktują zaangażowanie mieszkańców w planowanie i kształtowanie rozwoju lokalnego jako wyznacznik sukcesu gminy, a samą aktywizację społeczności lokalnej jako jeden z priorytetów rozwoju, obserwuje się, że liczba osób partycypujących maleje wraz ze wzrostem wysiłku wymaganego od mieszkańców w procesie uczestnictwa (Olech, 2012; Trutkowski, Kurniewicz, 2015).

Mając na uwadze powyższe obserwacje, zamierzam w tym artykule przedstawić wybrane efekty BO w sześciu największych miastach Polski na przestrzeni lat 2014–2023. Uzyskane wyniki prezentują perspektywę instytucjonalną, opartą na opiniach pracowników urzędów miejskich bezpośrednio zaangażowanych w realizację i koordynację procesów partycypacyjnych. Tego rodzaju ujęcie badawcze niesie ze sobą zarówno istotny potencjał analityczny, jak i pewne ograniczenia poznawcze. Respondenci instytucjonalni dysponują zazwyczaj szerokim oglądem funkcjonowania BO w skali całego miasta oraz wiedzą o zmianach, jakie zaszły w jego strukturze i percepcji w dłuższym horyzoncie czasowym. Z drugiej strony, badania oparte wyłącznie na perspektywie urzędniczej mogą być obarczone subiektywizmem, a także odzwierciedlać dominujące w danym urzędzie poglądy polityczne, co może wpływać na sposób postrzegania efektów BO. Dlatego uzyskane wyniki należy traktować jako częściowe spojrzenie na rzeczywiste funkcjonowanie BO – użyteczne do analizy instytucjonalnej, lecz wymagające uzupełnienia o inne perspektywy, zwłaszcza mieszkańców i przedstawicieli społeczeństwa obywatelskiego.

Przeprowadzone badania zostały ugruntowane w dwóch teoriach. Pierwsza teoria nawiązuje do klasycznej koncepcji pluralistycznych źródeł władzy Roberta Dahla, nestora amerykańskiej politologii (Dahl, 1961). Zakłada ona, że władza w społeczeństwie jest rozproszona między różne grupy interesów. Inaczej mówiąc, władza jest wynikiem rywalizacji między grupami interesów tworzonymi przez obywateli, którzy angażują się w rozmaite działania w zależności od swoich potrzeb. Zdaniem Dahla aktywność obywateli może przybierać różne formy – od dialogu, poprzez udział w negocjacjach, po tworzenie koalicji i nawiązywanie szerszej współpracy. Aktywność ta może rozwinąć się zarówno w sytuacjach korzystnych, jak i niekorzystnych dla mieszkańców, przy czym w przypadku tych drugich zaangażowanie obywateli jest z reguły większe. Dahl doszedł do takiej konkluzji, badając przyczyny zaangażowania mieszkańców w sprawy jednego z amerykańskich

miast, New Haven. Uzyskane wyniki skłoniły go do wniosku, że większość decyzji miejskich podejmowana jest w atmosferze inercji społecznej, a aktywność mieszkańców na rzecz miasta wzrasta przede wszystkim wtedy, gdy zachodzi obawa, że zagrożony jest ich własny interes.

Druga teoria to koncepcja demokracji deliberatywnej Jürgena Habermasa (Habermas, 2000; Habermas, 2005). Teoria ta ma przede wszystkim charakter normatywny. Jej sedno stanowi legitymizacja władzy poprzez racjonalną deliberację i osiąganie konsensusu. Jednym ze skutków deliberacyjnego modelu demokracji może być większa efektywność władzy. Habermas twierdził, że współdziałanie obywateli w decydowaniu o sprawach publicznych za pośrednictwem odpowiednio przeprowadzonych działań komunikacyjnych zwiększa efektywność instytucji publicznych. Współdziałanie mieszkańców sprawia, że zadania publiczne są wykonywane na jakościowo wyższym poziomie niż wtedy, gdy realizowane są wyłącznie przez administrację publiczną. Zaangażowanie obywateli w sferę publiczną jest zatem fundamentem demokracji deliberatywnej, która wykracza poza podstawowe mechanizmy głosowania. Badacze tego nurtu demokracji zauważają jednak, że mechanizmy partycypacyjne odgrywają swoją rolę przede wszystkim wtedy, gdy odpowiadają na potrzeby uwzględniające lokalne warunki i możliwości danego samorządu (Elster, 1998; Dryzek, 2011; Neblo, 2015).

Obie teorie są użyteczne w wyjaśnieniu i analizie procesów partycypacyjnych, w których istotny jest nie tylko ich przebieg, ale także motywacje i interesy uczestników. Bazując na przesłankach powyższych teorii, sformułowano następujące hipotezy badawcze w odniesieniu do największych polskich miast:

- W Polsce zaangażowanie mieszkańców w sprawy miasta wzrasta przede wszystkim wtedy, kiedy zagrożony jest ich własny interes, a nie wówczas, gdy realizowane są projekty, które mają znacząco podnieść jakość życia mieszkańców.
- Budżety obywatelskie pełnią dla urzędów miejskich istotną funkcję diagnostyczną w rozpoznaniu potrzeb mieszkańców, ale zdecydowanie mniejszą rolę w ich zaspokajaniu.

Druga hipoteza oparta jest na założeniu, że budżet obywatelski ma potencjał realizowania habermasowskiej idei działania komunikacyjnego, którego skutkiem może być większa efektywność i wyższa jakość usług publicznych. Jednak w praktyce potencjał ten bywa redukowany do roli narzędzia bardziej identyfikującego niż rozwiązującego lokalne problemy.

Przedmiotem badań jest sześć największych polskich miast, które oprócz Sopotu mają najdłuższe doświadczenie w realizowaniu BO w Polsce, tj. Warszawa, Kraków, Łódź, Wrocław, Poznań, Gdańsk. Początkowo BO został wdrożony w wybranych dzielnicach badanych ośrodków, a od 2014 r. objęto programem całe miasta. Zasadniczym celem artykułu jest zatem próba odpowiedzi na pytanie, jakie były efekty BO w sześciu największych miastach Polski w latach 2014–2023. W artykule przedstawiono również uwarunkowania partycypacji, zdiagnozowano dominujące postawy wobec tego zjawiska oraz omówiono przykłady społecznej mobilizacji, które w polskich miastach stanowiły impuls do wdrażania mechanizmów partycypacyjnych.

Uwarunkowania partycypacji

W polskiej literaturze przedmiotu można wyróżnić trzy zasadnicze typy uwarunkowania partycypacji: normatywny, historyczny i społeczny. Każdy z nich ma wpływ na postawy obywateli i ich zaangażowanie w BO.

Uwarunkowanie normatywne wynika z podstaw prawnych działania budżetów obywatelskich, które zawarte są w kilku kluczowych ustawach:

- Ustawie z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz.U. z 1990 r., nr 16, poz. 95);
- Ustawie z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz.U. z 2016 r. poz. 1870, z późn. zm.)
- Ustawie z dnia 11 stycznia 2018 r. o zmianie niektórych ustaw w celu zwiększenia udziału obywateli w procesie wybierania, funkcjonowania i kontrolowania niektórych organów publicznych (Dz.U. z 2018 r., poz. 130).

W ustawie o samorządzie gminnym z 1990 r. mamy do czynienia z kilkoma zapisami, które regulują zasady budżetu obywatelskiego. Ustawa m.in. dopuszcza tworzenie BO w oparciu o jednostki pomocnicze gminy, których zadaniem jest współdziałanie z mieszkańcami i władzami gminy

w celu zaspokajania zbiorowych potrzeb mieszkańców danej dzielnicy lub osiedla. Na mocy art. 48 ustawy jednostki pomocnicze gminy mogą korzystać z mienia komunalnego oraz rozporządzać dochodami z tego źródła w zakresie określonym w jej statucie (Dziennik Ustaw, 1990). Artykuł ten wraz z innymi przepisami ustawy o samorządzie gminnym dał podstawę prawną do tego, aby mieszkańcy jednostek pomocniczych mogli wskazywać, na co przeznaczать środki finansowe z BO w ramach projektów dzielnicowych lub osiedlowych, które obok projektów ogólnomiejskich stanowią istotny komponent BO. Jednocześnie BO jako narzędzie finansowe podlega zasadom określonym w uchwale budżetowej danej jednostki samorządu terytorialnego (JST), której zakres reguluje z kolei ustawa o finansach publicznych z 2009 r. (art. 211, art. 212). W ten sposób budżet obywatelski jako część budżetu JST podlega zasadom wynikającym z tejże ustawy (Dziennik Ustaw, 2009).

Zasady finansowania BO doprecyzowano w ustawie z 2018 r. o zmianie niektórych ustaw w celu zwiększenia udziału obywateli w procesie wybierania, funkcjonowania i kontrolowania niektórych organów publicznych. Na podstawie art. 5a znowelizowanej ustawy o samorządzie gminnym wprowadzono zasadę, że budżet obywatelski jest obowiązkowy we wszystkich miastach na prawach powiatu (66 miast w Polsce), a jego wartość powinna stanowić co najmniej 0,5% całkowitych wydatków gminy zawartych w ostatnim sprawozdaniu z wykonania budżetu (Dziennik Ustaw, 2018). Zmiana ta sprawiła, że w wielu miastach BO przestał być rozumiany jako oddolna inicjatywa podejmowana przez mieszkańców i stał się narzędziem odgórnej polityki (Błaszczak, 2019; Trutkowski, 2024b). Pomimo określenia w ustawie, że BO jest szczególną formą konsultacji społecznych, praktyka pokazuje, że w wielu miastach jest on raczej publicznym konkursem, w którym osoby głosujące jedynie wyrażają swoją aprobatę lub dezaprobatę dla określonego projektu (Zawadzka-Pąk, 2019). Chociaż uwarunkowania normatywne pozostawiają władzom lokalnym pewną swobodę w zakresie procedury BO (np. dopuszczalnego wieku osób uprawnionych do głosowania, sposobu oddawania głosów), to w miastach objętych badaniem obowiązują podobne ramy formalne BO. Pomimo tego frekwencja i zaangażowanie mieszkańców w BO pozostają na zróżnicowanym poziomie. To sugeruje, że uwarunkowania społeczne i historyczne mają większy wpływ na mobilizację mieszkańców niż przepisy prawne.

Uwarunkowania społeczne wynikają z organizacji życia społecznego, które w naszym kraju opiera się na dwóch podstawowych wspólnotach: wspólnocie rodziny i wspólnocie narodowej (Nowak, 1979). Pierwsza, jak podkreśla Kotus (2013), jest zbyt prywatna, a druga zbyt abstrakcyjna, aby pobudzić szerszą aktywność na poziomie lokalnym. Mimo że w ostatnich latach w Polsce nastąpił wzrost zaangażowania społecznego i doszło do częściowej dekompozycji socjologicznej próżni (Kubicki, 2022), w wielu społecznościach lokalnych deficyt rozmaitych kapitałów pomniejsza zdolność do samodzielnego rozwiązywania problemów (Trutkowski, 2024a). W świetle analiz budżetu obywatelskiego szczególnie istotne wydaje się znaczenie kapitału wiążącego i kapitału pomostowego. O ile poziom kapitału wiążącego (*bonding social capital*), odnoszącego się do więzów między bliskimi (rodzina, przyjaciele), jest w naszym kraju relatywnie wysoki, o tyle poziom kapitału pomostowego (*bridging social capital*), rozumianego jako zdolność do współpracy między osobami, których nie znamy, jest ciągle niski (Fundacja Stocznia, 2022). W przypadku BO znacząca przewaga kapitału wiążącego nad pomostowym może wyjaśniać, dlaczego angażując się w BO, robimy to w większym stopniu w odniesieniu do projektów zgłoszonych przez osoby należące do naszej grupy niż w odniesieniu do projektów zgłoszonych przez osoby spoza naszego kręgu oddziaływania.

Znaczenie kapitału pomostowego jest także ważne z innych powodów. Pobudza on nie tylko rozwój społeczny, ale także ekonomiczny (Williams i in., 2022). Z analiz prowadzonych dla 190 regionów UE na poziomie NUTS2 przez zespół Andrésa Rodríguez-Pose wynika, że wzrost pomostowości o jedno odchylenie standardowe wiąże się ze wzrostem poziomu PKB *per capita* o około 3,4%, przy czym efekty wiązania są wyższe w regionach, w których 40% ludności w wieku produkcyjnym ma wykształcenie wyższe, niż w regionach, w których takie wykształcenie ma zaledwie 10% ludności (Muringani i in., 2021). Spośród 21 badanych krajów UE Polska uzyskuje wynik poniżej 20% średniego poziomu kapitału pomostowego.

Trzecią determinantą, która może mieć wpływ na poziom partycypacji mieszkańców, są uwarunkowania historyczne będące źródłem uwarunkowań społecznych. Uwarunkowania te wzmacniają dysproporcje rozwojowe i podział kraju na dwie lub trzy części (Polska A, B, C) (Trutkowski, 2010)

oraz zależność między dawnymi granicami zaborów a lokalnymi tradycjami uczestnictwa w sprawach publicznych. Im bardziej na wschód położona jest dana gmina, tym większe prawdopodobieństwo niższej aktywności społecznej jej mieszkańców. Uwarunkowania te mogą determinować poziom kapitału społecznego (wiążącego i pomostowego) w różnych częściach kraju, należących niegdyś do jednego z trzech zaborów. Wydaje się, że ośrodki metropolitalne posiadające rozwinięte funkcje i zróżnicowaną strukturę społeczną wymykają się temu uwarunkowaniu. W mniejszych ośrodkach, gdzie rozwój lokalnych struktur samorządowych był historycznie opóźniony, może występować mniejsza motywacja do uczestnictwa w procesach partycypacyjnych.

Metody badawcze

Przedstawione w niniejszym artykule badania zostały przeprowadzone z wykorzystaniem metody porównawczej i zastosowaniem kilku technik badawczych: wtórnej analizy danych zastanych, wywiadów indywidualnych oraz badania ankietowego CAWI, które było podstawową techniką badawczą (ryc. 1).

Analiza danych zastanych	Badanie jakościowe	Badanie ilościowe (CAWI)
<ul style="list-style-type: none"> – dokumenty i raporty nt. BO opublikowane przez urzędy miejskie w Warszawie, Krakowie, Łodzi, Wrocławiu, Poznaniu i Gdańsku 	<ul style="list-style-type: none"> – 60 wywiadów indywidualnych z urzędnikami wyższego szczebla w 6 miastach (po 10 wywiadów w każdym mieście) 	<ul style="list-style-type: none"> – ankieta skierowana do 526 urzędników niższego szczebla w 6 miastach – poziom realizacji próby 39,9%

Ryc. 1. Schemat metodyki badania

Źródło: opracowanie własne.

Badanie opierało się na analizie danych zastanych obejmujących dokumenty i raporty na temat BO publikowane na stronach internetowych urzędów miejskich. Uwzględniono w niej m.in. liczbę projektów zrealizowanych w ramach BO w poszczególnych miastach w latach 2014–2023. Projekty te sklasyfikowano według kategorii: projekty dotyczące małej architektury, rekreacyjne i sportowe; projekty zielone; projekty drogowe; projekty z zakresu edukacji i kultury; projekty szkolne; projekty dotyczące bezpieczeństwa publicznego oraz inne projekty. Przeprowadzona klasyfikacja służyła identyfikacji dominujących typów projektów oraz zakresu proponowanych działań. Wyniki analizy danych zastanych pozwoliły osadzić opinie respondentów w kontekście konkretnych działań podejmowanych w ramach BO.

Respondentami badania jakościowego i ilościowego byli pracownicy urzędów miejskich zatrudnieni w wydziałach odpowiedzialnych za projekty partycypacyjne w sześciu największych miastach Polski. Dobór próby miał charakter celowy – uwzględniono urzędników mieszkających w badanych miastach i na co dzień współpracujących z mieszkańcami w ramach procesów partycypacyjnych. Wyniki uzyskane z przeprowadzonych wywiadów i ankiet prezentują zatem perspektywę urzędników – praktyków. Tym samym w badaniu położono nacisk na instytucjonalne spojrzenie na procesy partycypacyjne w ramach BO.

W okresie od marca do czerwca 2018 r. przeprowadzono 60 wywiadów indywidualnych z urzędnikami miejskimi wyższego szczebla, tj. z dyrektorami i kierownikami wydziałów lub departamentów zaangażowanych w różne działania partycypacyjne, w tym budżety obywatelskie. W każdym z sześciu miast zrealizowano po 10 wywiadów, wykorzystując kwestionariusz wywiadu jako narzędzie badawcze. Rozmowy zostały nagrane, poddane transkrypcji i zakodowane w programie MAXQDA. Cytowane fragmenty wypowiedzi respondentów oznaczono kodem wywiadu, w którym umieszczono informacje o miejscu zamieszkania rozmówcy.

Badanie ilościowe w formie ankiety CAWI zostało zrealizowane w okresie od grudnia 2018 r. do stycznia 2019 r. Kwestionariusz skierowano do 526 pracowników liniowych niższego szczebla (dobór celowy) tych samych urzędów miejskich, w których wcześniej prowadzono wywiady indywidualne. Badanie ankietowe poprzedzono pilotażem na grupie 10 respondentów. Właściwą ankietę wypełniło 210 urzędników, co daje współczynnik realizacji próby równy 39,9%. Udział respondentów z poszczególnych miast w ogólnej liczbie osób uczestniczących w badaniu przedstawiał

się następująco: najwięcej respondentów było z Warszawy (27%), znacznie mniej z Poznania i Gdańska (po 17%), z Krakowa (15%), a najmniej z Wrocławia (13%) i Łodzi (11%). Wśród respondentów dominowały kobiety (68%), mężczyźni stanowili 32%. Najliczniejszą grupą wśród uczestników badania były osoby w wieku 25–35 lat (38%) oraz pracownicy z doświadczeniem zawodowym w urzędzie miejskim wynoszącym od 1 do 5 lat (36,6%). Wykształceniem społeczno-humanistycznym legitymowało się 46% badanych, techniczno-inżynierskim – 26%, prawniczo-administracyjnym – 12%, a innym – 7%. W przypadku, gdy zmienne socjodemograficzne wpływały istotnie na zróżnicowanie odpowiedzi zarówno między miastami, jak i w ich obrębie, różnice te zostały wskazane i omówione w analizie. W ankiecie, która składała się z 21 pytań, w tym 19 pytań zamkniętych oraz dwóch pytań otwartych, respondenci oceniali różne aspekty działań partycypacyjnych w wybranych miastach. Osiem pytań dotyczyło inicjatyw lokalnych i projektów rewitalizacyjnych, pozostałe zaś odnosiły się do budżetów obywatelskich i działań z nimi związanych. W niniejszym artykule odwołano się jedynie do wyników dotyczących BO. Aby czytelniej zaprezentować uzyskane dane na wykresach, odpowiedzi udzielane w ankiecie na kilkustopniowej skali agregowano do tzw. bottom box i top box.

Zastosowanie połączonych technik badawczych miało umożliwić spojrzenie na funkcjonowanie BO z perspektywy instytucjonalnej. Takie podejście ma swoje ograniczenia. Urzędnicy zaangażowani w projekty partycypacyjne dysponują praktyczną wiedzą na temat funkcjonowania BO, jednak ich opinie mogą być kształtowane przez pozycję instytucjonalną i interesy urzędu. Zawężenie próby badawczej do przedstawicieli administracji samorządowej skutkuje pominięciem głosu samych mieszkańców – bezpośrednich uczestników procesów partycypacyjnych. Oznacza to, że wnioski dotyczące postaw obywateli wobec BO formułowane są na podstawie percepcji urzędników, a nie na podstawie bezpośrednich deklaracji mieszkańców. Kolejnym ograniczeniem jest możliwość wystąpienia efektu potwierdzania własnych działań – urzędnicy mogą skłaniać się ku ocenom pozytywnym, szczególnie w odniesieniu do procesów, w które są osobiście zaangażowani. Dlatego uzyskane dane należy interpretować jako reprezentatywne dla BO z perspektywy instytucjonalnej, a nie jako pełny obraz rzeczywistości społecznej.

Pomimo ograniczeń wynikających z przyjętej perspektywy badawczej triangulacja źródeł pozwala na sformułowanie wniosków, które mogą stanowić punkt wyjścia do dalszych, pogłębionych analiz, obejmujących inne grupy aktorów uczestniczących w procesach partycypacyjnych.

Wyniki

Postawy wobec partycypacji

Od momentu wprowadzenia w polskich miastach budżetu obywatelskiego stosunek do partycypacji znacząco ewoluował – od entuzjazmu, który towarzyszył pierwszym projektom zgłaszanym w ramach BO, po narastające rozczarowanie osób, których zaangażowanie w działania partycypacyjne okazało się niewspółmierne do uzyskiwanych rezultatów (Brol, Derlukiewicz, 2023). Podział na zwolenników i krytyków partycypacji ujawnił się także w trakcie prowadzenia wywiadów kwestionariuszowych. Na podstawie analizy danych tekstowych zdiagnozowano dwa główne nurty dotyczące partycypacji: nurt afirmatywny i nurt krytyczny. Nurt afirmatywny podkreśla korzyści płynące z partycypacji, zaś nurt krytyczny eksponuje jej słabe strony. W przeprowadzonych rozmowach można wskazać na niewielką przewagę postawy afirmatywnej nad postawą krytyczną. W każdej z nich wyraźnie ścierają się opinie dotyczące wpływu partycypacji i budżetów obywatelskich na trzy kwestie: sprawczość mieszkańców, rolę lokalnych liderów i przestrzeń miast.

Zróżnicowanie postaw wobec BO okazało się w dużej mierze zależne od miasta, z którego pochodzili respondenci. Postawa krytyczna przeważała w wypowiedziach urzędników z Warszawy i Krakowa, zaś postawa afirmatywna dominowała wśród rozmówców z Poznania i Wrocławia. W Łodzi i Gdańsku zaobserwowano względną równowagę między stanowiskiem afirmatywnym a krytycznym. Pozostałe zmienne, takie jak płeć czy profil wykształcenia, miały mniejsze znaczenie dla prezentowanych postaw. Postawa krytyczna była nieznacznie częściej reprezentowana przez mężczyzn niż kobiety. Należy przy tym zaznaczyć, że kobiety stanowiły większość badanych, co odzwierciedla rzeczywistą strukturę zatrudnienia w komórkach administracyjnych

odpowiedzialnych za realizację budżetów obywatelskich. Nieco większe zróżnicowanie postaw zaobserwowano w odniesieniu do profilu wykształcenia. Postawy krytyczne częściej prezentowali respondenci z wykształceniem prawno-administracyjnym, w przeciwieństwie do osób z wykształceniem techniczno-inżynierskim oraz społeczno-humanistycznym. Różnice te wynikają być może z odmiennych perspektyw zawodowych. Urzędnicy o profilu prawniczo-administracyjnym częściej pełnią funkcje kontrolne lub nadzorcze i mogą wykazywać większą wrażliwość na aspekty formalnoprawne, takie jak zgodność działań z obowiązującymi procedurami. Dlatego mogą też być bardziej krytyczni wobec ograniczeń i trudności związanych z funkcjonowaniem BO.

Postawa afirmatywna uwydatnia zalety partycypacji, w tym jej ukryty, sprawczy charakter, który nie kończy się na udziale w głosowaniu nad określonym projektem, ale uczy mieszkańców odwagi w zabieganiu o swoje interesy w innych dziedzinach życia społecznego. Jak podkreślił rozmówca z Poznania: „Partycypacja daje mieszkańcom możliwość wzięcia sprawy w swoje ręce. Mieszkańcy zaczynają walczyć o swoje prawa, czego przejawem jest wzrost liczby spraw sądowych wytoczonych miastu i związanych np. z uchwalaniem miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego” (PO10). Partycypacja daje zatem pewne efekty mnożnikowe, które objawiają się zwiększeniem wpływu mieszkańców na inne aspekty życia społecznego. Mówił o tym także inny rozmówca z Wrocławia: „Niektórym ludziom nie wyszło z budżetem obywatelskim, ale nie zrażają się i próbują innych form aktywności, nawet jeżeli aktywność ta oznacza sprzeciw wobec rozwiązań proponowanych przez miasto” (WRO2). Jak zauważył urzędnik w Łodzi, „budżet obywatelski działa jak poligon doświadczalny” (ŁO02). Służy do testowania różnych pomysłów i eksperymentowania z projektami, które nie wiążą się z dużym ryzykiem finansowym. Najbardziej wytrwałych uczy sprawczości.

W nurcie afirmatywnym podkreśla się także mediacyjny charakter partycypacji i jej wpływ na kształtowanie postaw liderów. Zwrócił na to uwagę rozmówca z Gdańska: „Partycypacja pomaga godzić różne interesy i osiągać kompromisy w trudnej sztuce planowania przestrzennego” (GD08). Według jej zwolenników jest to działanie, które wspiera przyswajanie procesów decyzyjnych, uczy postawy koncyliacyjnej i szukania wspólnego gruntu w sprawach publicznych. Jak podkreślił inny rozmówca z Poznania, dodatkowym atutem partycypacji jest to, że „kreuje i pomaga wyłonić lokalnych liderów” (GD04), rozumianych jako animatorów życia społecznego, którzy ofiarnie i z determinacją działają na rzecz swojej społeczności.

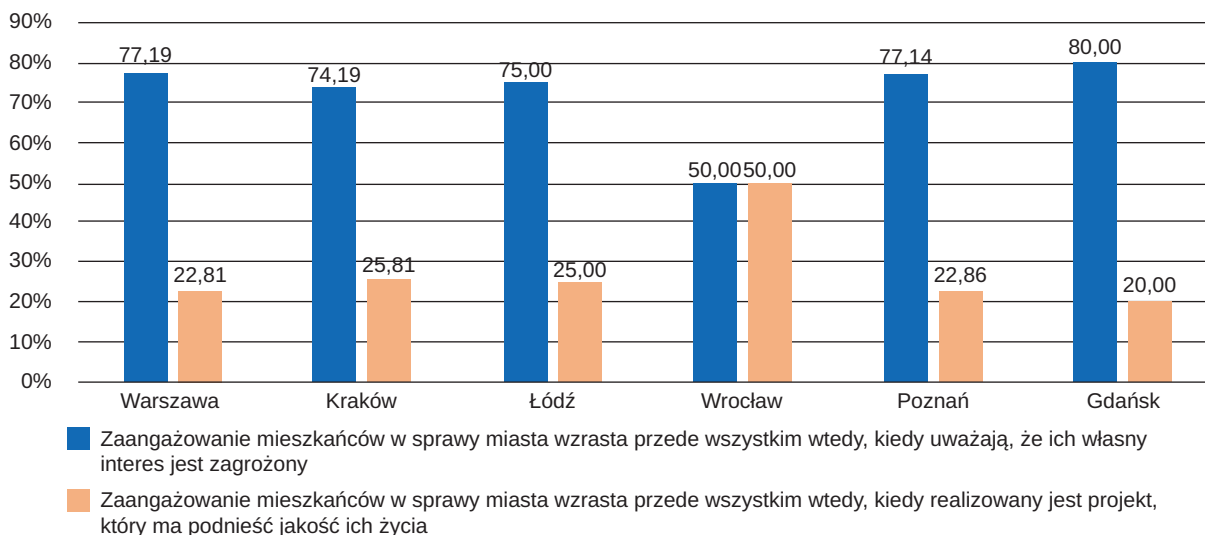
Odmienne stosunek do partycypacji prezentują przedstawiciele nurtu krytycznego, który przeważał wśród rozmówców z Warszawy i Krakowa. Jeden z urzędników warszawskich mówił, że „partycypacja to fasadowa trampolina dla aktywistów, którzy chcą wejść do polityki” (WA09). W tym podejściu liderzy jawią się jako karierowicze, których aktywność społeczna bywa raczej traktowana jako forma awansu w lokalnej grupie trzymającej władzę (Mergler, 2013). Nurt krytyczny umniejsza zatem rolę liderów i nadaje nadrzędne znaczenie ich domniemanym partykularnym interesom przeważającym nad interesami wspólnoty.

W podejściu krytycznym oprócz negatywnego stosunku do liderów silnie wybrzmiały głosy dotyczące odpowiedzialności za urządzenie miasta. Jak wspominał rozmówca z Krakowa: „Partycypacja rozmydla odpowiedzialność za miasto, dając większości nieproporcjonalnie za małe narzędzia do decydowania o sprawach miasta” (KR05). Ten argument znajduje potwierdzenie przede wszystkim w niskim poziomie środków finansowych, jakimi pośrednio dysponują osoby partycypujące. Zwrócił na to uwagę już ponad dekadę temu Kacper Pobłocki, pisząc, że „partycypacja to gra podwójnie pozorowana”, w której mieszkańcy dostają na swoje projekty 1% budżetu miasta po to, aby władze miały większą swobodę w wydawaniu pozostałych 99% (Pobłocki, 2013, s. 13).

W nurcie krytycznym istotny wydaje się także nikły wpływ partycypacji na poprawę jakości przestrzeni w naszych miastach. Jak mówił rozmówca z Warszawy: „Najpiękniejsze przestrzenie w polskich miastach zostały zaprojektowane w sposób niepartycypacyjny” (WA06). Wielkość środków finansowych, które przeznacza się na BO, nie pozwala nadać im odpowiedniej rangi w urządzeniu przestrzeni publicznej. Większość projektów realizowanych w ramach BO oddziałuje punktowo i na małą skalę, dlatego efekty zmian, nawet jeśli cieszą niektórych użytkowników, bywają niewielkie lub iluzoryczne.

Spoleczna mobilizacja jako impuls do wdrażania mechanizmów partycypacyjnych

Jednym z elementów przeprowadzonego badania ilościowego była analiza impulsów wpływających na wzrost aktywności społecznej mieszkańców w poszczególnych miastach. Uzyskane wyniki wskazują, że zaangażowanie mieszkańców w sprawy miasta wzrasta przede wszystkim wtedy, kiedy ich własne interesy są zagrożone. Takiej odpowiedzi udzieliło średnio 76% respondentów w pięciu z sześciu badanych ośrodków (Warszawa, Kraków, Łódź, Poznań, Gdańsk). Zaledwie 23% respondentów zadeklarowało, że aktywność mieszkańców wzrasta, gdy realizowany jest projekt, który w założeniu ma poprawić jakość ich życia. Wyjątek stanowił Wrocław, gdzie rozkład odpowiedzi był równomierny (ryc. 2). Wynik ten potwierdza słuszność pierwszej hipotezy, która zakłada, że ludzie są bardziej skłonni do działania przeciwko czemuś niż na rzecz czegoś.



Ryc. 2. Czynniki angażujące mieszkańców w sprawy miasta.

Źródło: opracowanie własne.

W odpowiedziach respondentów zauważalne jest pewne zróżnicowanie poglądów w zależności od profilu wykształcenia. W Warszawie i Łodzi ponad 90% urzędników z wykształceniem prawniczo-administracyjnym zgodziło się ze stwierdzeniem, że mieszkańcy angażują się przede wszystkim w sytuacjach, gdy ich interesy są zagrożone. Można przypuszczać, że wykształcenie tego typu kształtuje myślenie w kategoriach ochrony praw oraz reagowania na sytuacje konfliktowe. Osoby z takim profilem edukacyjnym mogą częściej postrzegać zaangażowanie mieszkańców jako reakcję defensywną – aktywizującą się głównie w sytuacjach zagrożenia. Z kolei w Poznaniu, Gdańsku i Krakowie analogiczne stanowisko wyraziła większość respondentów z wykształceniem techniczno-inżynierskim (średnio 82%). Odmienny obraz wyłania się natomiast z danych z Wrocławia, gdzie 70% badanych z wykształceniem techniczno-inżynierskim wyraziła pogląd przeciwny – ich zdaniem mieszkańcy angażują się przede wszystkim wówczas, gdy realizowane są projekty mające na celu poprawę jakości życia. Wykształcenie techniczno-inżynierskie może sprzyjać bardziej pragmatycznemu podejściu do projektów partycypacyjnych. Można zatem założyć, że w miastach, w których projekty partycypacyjne w większym stopniu spełniają kryteria rozwojowo-infrastrukturalne, wśród respondentów o profilu techniczno-inżynierskim obserwowany jest wyższy poziom pozytywnego odbioru aktywności mieszkańców. W większości badanych miast aktywność kontaktacyjna przyjmowała formę zrywów partycypacyjnych, które pośrednio były jednym z impulsów do wprowadzenia budżetów obywatelskich. Zjawiska te najczęściej miały swoje źródło w sprzeciwie wobec konkretnych wydarzeń na lokalnych scenach politycznych i z największą intensywnością ujawniły się w Warszawie, Krakowie, Wrocławiu i Poznaniu.

W Warszawie takim wydarzeniem było referendum w sprawie odwołania prezydent Hanny Gronkiewicz-Waltz w 2013 r. Choć wynik głosowania był niewiążący, referendum stanowiło silny impuls do otwarcia urzędu na głos mieszkańców. Podobną rolę w 2013 r. odegrało w Krakowie

referendum w sprawie organizacji zimowych igrzysk olimpijskich. Referendum zostało przeprowadzone w odpowiedzi na rosnący sprzeciw części społeczności wobec pomysłu igrzysk, który stał się katalizatorem większego zaangażowania krakowian w działania partycypacyjne. Okiełznanie zrywu mieszkańców, który wynikał ze sprzeciwu wobec lokalnej polityki, leżało w interesie władz obu miast. Budżet obywatelski, który rok później został wdrożony w Warszawie i Krakowie, jawił się lokalnym władzom jako instrument łagodzący napięcia między ratuszem a mieszkańcami, stwarzający alternatywną, bezpieczną przestrzeń na miejski aktywizm. Nie zabrakło też głosów podkreślających, że wprowadzenie BO w największych miastach w 2014 r., kiedy odbywały się w Polsce wybory samorządowe, traktowano jako „doraźne narzędzie kampanii wyborczej” służące reelekcji lokalnych władz (Poniatowicz, 2014, s. 178).

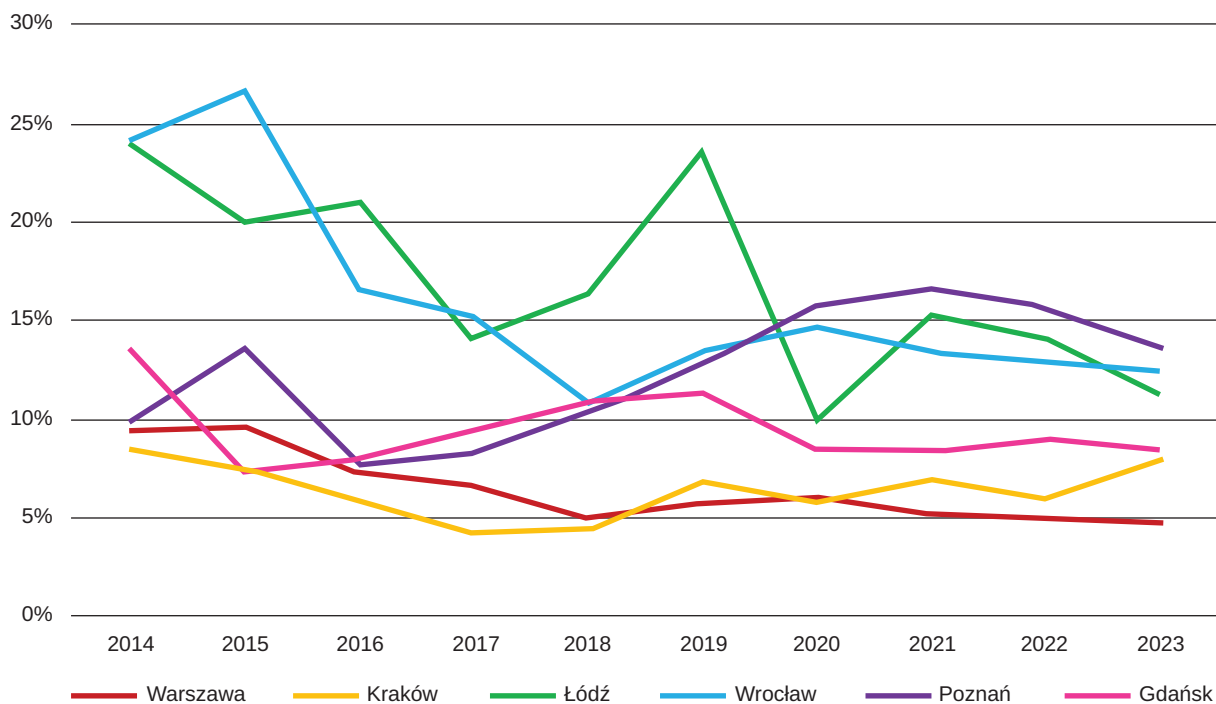
We Wrocławiu pierwszym wydarzeniem, które w sposób dramatyczny, lecz długofalowy wpłynęło na mobilizację społeczną, była tzw. powódź tysiąclecia w 1997 r. Wydarzenie to wywołało bezprecedensową solidarność mieszkańców i miało trwały wpływ na wspólnotowy charakter podejmowanych później działań. W rezultacie wielu mieszkańców kontynuowało współpracę na rzecz odnowy miasta, co przyczyniło się do widocznej poprawy w sferze estetycznej i funkcjonalnej (Skotnicka, 2012). Drugim impulsem aktywizującym społeczność lokalną były przygotowania do objęcia tytułu Europejskiej Stolicy Kultury 2016 (Kubicki i in., 2017). Charakter obu wydarzeń – pierwszego dramatycznego, drugiego pozytywnego – może tłumaczyć, dlaczego w przypadku Wrocławia odpowiedzi dotyczące czynników aktywizujących mieszkańców rozkładały się równomiernie (ryc. 1).

W Poznaniu wydarzeniem dającym mieszkańcom silny impuls do działania na rzecz miasta były spory o kształt Studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego 2008 (Mergler i in., 2013). Pospolite ruszenie mieszkańców wokół tej sprawy doprowadziło do utworzenia koalicji miejskich aktywistów, którzy w wyborach samorządowych w 2010 r. uzyskali 9,5% poparcia. Rok później Poznań był gospodarzem I Kongresu Ruchów Miejskich, podczas którego upowszechniono w Polsce hasło „prawo do miasta”, zaczerpnięte z myśli Henriego Lefebvre’a. Splot tych wydarzeń sprawił, że Poznań zaczął być postrzegany jako jeden z liderów oddolnej demokracji miejskiej, wyznaczając kierunki działań dla innych ośrodków.

Przeanalizowane przypadki tzw. zrywów partycypacyjnych wskazują, że negatywne impulsy mają istotny potencjał mobilizacyjny. Pochodną tych wydarzeń było większe otwarcie urzędów najludniejszych polskich miast na dialog i konfrontację z mieszkańcami, a w następstwie wprowadzenie mechanizmów partycypacji publicznej, w tym BO. Omawiane wydarzenia na lokalnych scenach politycznych nie są zatem rozpatrywane na poziomie indywidualnych motywacji uczestników, lecz jako przejawy mechanizmów zbiorowej mobilizacji prowadzących do zmian instytucjonalnych. Przykłady te pokazują, że w obliczu rosnącej presji społecznej władze lokalne wdrażały narzędzia partycypacyjne także jako sposób na budowę nowego modelu relacji z mieszkańcami. W związku z tym wskazane przez respondentów poczucie, że interesy mieszkańców są zagrożone (ryc. 2), należy interpretować nie jako bezpośredni motywator udziału w BO, lecz impuls uruchamiający działania społeczne, które pośrednio mogą prowadzić do instytucjonalizacji mechanizmów partycypacyjnych.

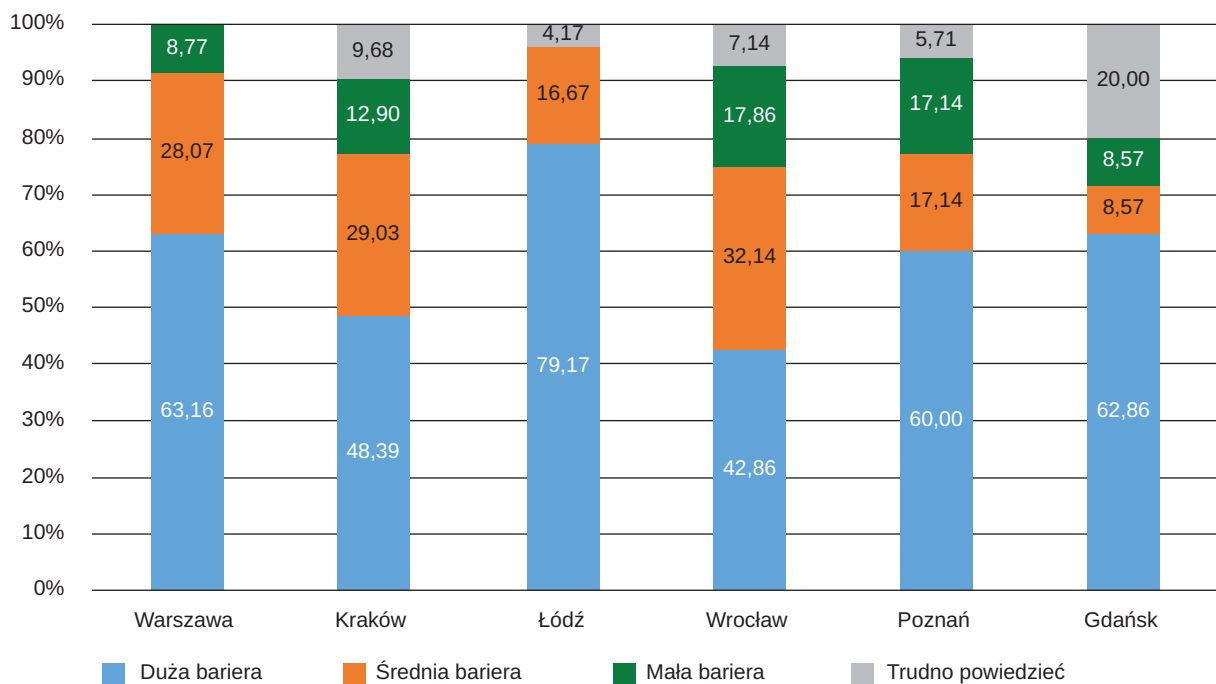
Frekwencja w BO

Paradoksalnie większe zainteresowanie mieszkańców budziły działania zmierzające do wdrożenia instrumentów demokracji oddolnej niż korzystanie z nich w momencie, kiedy stały się oficjalnie usankcjonowanym narzędziem decyzyjnym. „Paradoksalność” tego zjawiska nie odnosi się do postaw obywateli *per se*, lecz wskazuje na rozbieżność pomiędzy założeniami polityki partycypacyjnej a jej rezultatami. Polityka ta zakłada bowiem, że instytucjonalizacja narzędzi partycypacyjnych – takich jak budżet obywatelski – utrwali i pogłębi zaangażowanie obywateli w procesy decyzyjne. Sprzeczność ta znajduje odzwierciedlenie w frekwencji wyborczej w głosowaniu nad budżetem obywatelskim (ryc. 3). W latach 2014–2023 frekwencja ta w żadnym z największych polskich miast nie przekroczyła poziomu 30%. Co więcej, w większości przypadków najwyższy poziom uczestnictwa odnotowano w ciągu dwóch pierwszych lat od wprowadzenia tego mechanizmu. W analizowanym okresie udział mieszkańców w głosowaniu nad BO w sześciu największych miastach wahał się między 4% a 26%, osiągając średni poziom 9,7%.



Ryc. 3. Frekwencja wyborcza w głosowaniu nad budżetem obywatelskim w latach 2014–2023

Źródło: opracowanie własne.



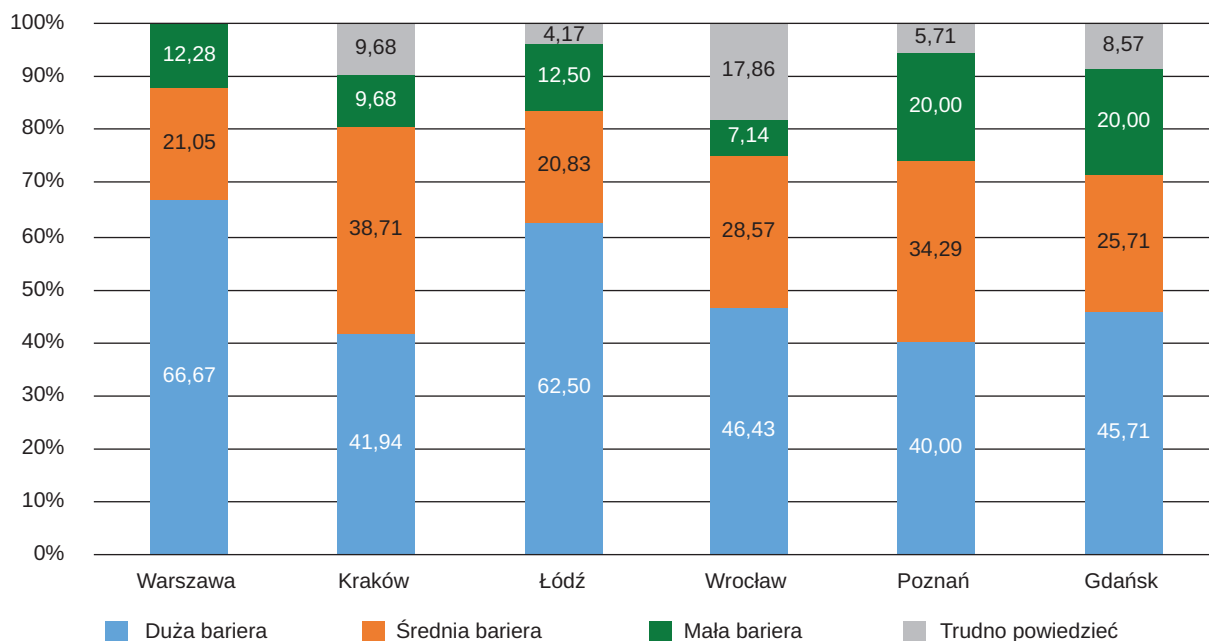
Ryc. 4. Nieefektywność procedur i nadmierna biurokracja jako bariera partycypacji

Źródło: opracowanie własne.

Łódź i Wrocław, liderzy zestawienia, którzy odpowiednio w 2014 i 2015 r. odnotowali najwyższy poziom frekwencji, kilka lat później doświadczyli jej spektakularnego spadku. Mimo początkowego entuzjazmu i prób zwiększania zainteresowania BO zaangażowanie mieszkańców zaczęło stopniowo słabnąć. Zjawisko to nie było kwestią przypadku – jego źródła można upatrywać w barierach partycypacyjnych, które zniechęcały mieszkańców do ponownego udziału w procedurze. Do najczęściej wskazywanych przez respondentów barier należała nieefektywność procedur i nadmierna

biurokracja (ryc. 4), która potęgowała wrażenie braku transparentności decyzji podejmowanych przez urzędników.

Kolejną przeszkodą były opóźnienia w realizacji zwyczajnych projektów, które podważały wiarygodność procesu oraz mogły prowadzić do obniżenia zaufania wobec władz lokalnych (ryc. 5). Z analizy danych ilościowych wynika, że powyższe bariery zostały uznane za szczególnie duże w Łodzi (79%), gdzie w badanym okresie odnotowano najwyższy spadek frekwencji w głosowaniu nad BO. Wśród istotnych przeszkód wskazywano również czasochłonność partycypacji, powtarzalność pomysłów i przeciążenie tematami podobnymi do siebie, a także brak konsultowania z mieszkańcami zmian wprowadzanych do projektów na etapie ich realizacji. Wymienione bariery mają istotne znaczenie, ponieważ wpływają nie tylko na bieżące zaangażowanie mieszkańców, ale również na długofalowe postrzeganie partycypacji jako działania, którego rezultaty są niepewne.



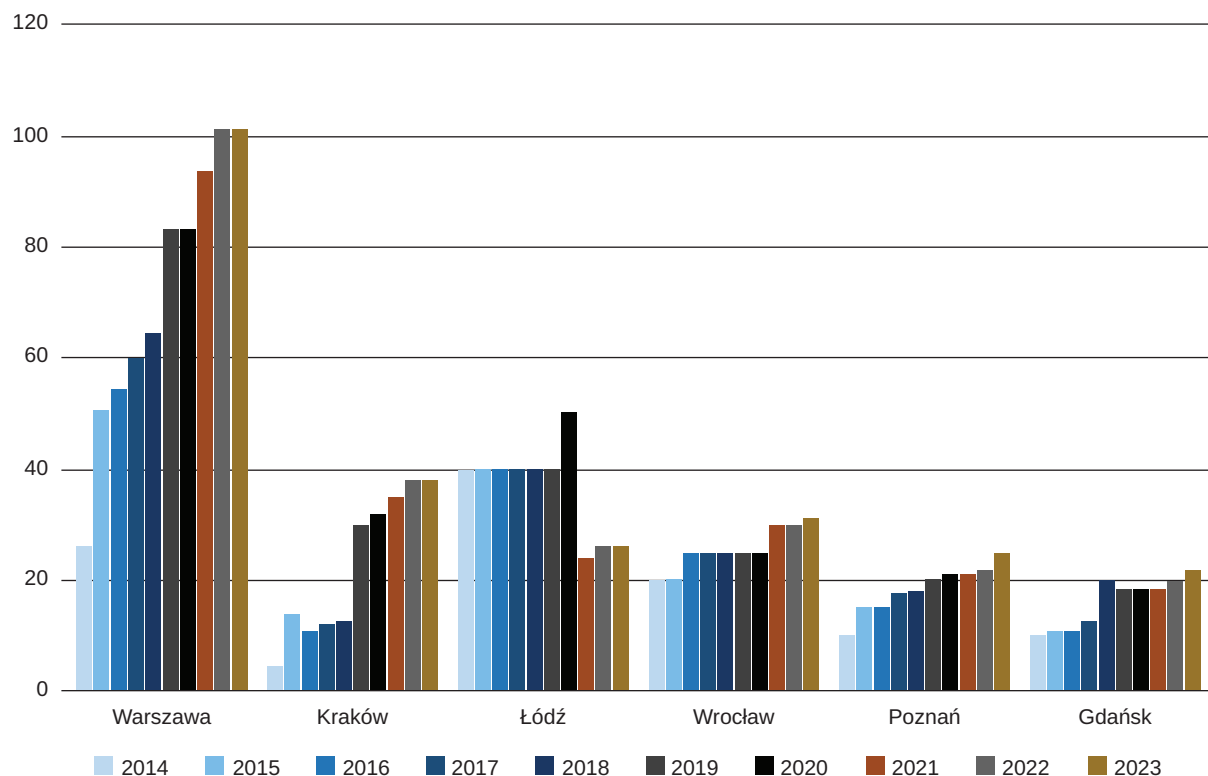
Ryc. 5. Trudności z terminową realizacją projektów jako bariera partycypacji

Źródło: opracowanie własne.

Frekwencji nie pomógł także wzrost środków publicznych przeznaczanych na BO. W latach 2014–2023 w sześciu największych miastach Polski na projekty w ramach BO wydano ponad 1,9 mld zł (ryc. 6). Jest to kwota porównywalna z kosztami budowy trzech dużych instytucji publicznych – np. budżet przeznaczony na budowę Muzeum Sztuki Współczesnej w Warszawie wyniósł 700 mln PLN. Na podstawie danych z urzędów miast można wskazać, że w 2023 r. udział środków przeznaczonych na BO w ogólnych wydatkach budżetowych analizowanych ośrodków wynosił średnio 0,48%. Najwyższą wartość odnotowano w Gdańsku (0,61%), a najniższą w Warszawie i Łodzi (po 0,42%). W Krakowie i Wrocławiu wskaźnik ten wynosił po 0,44%, natomiast w Poznaniu – 0,53%. Paradoksalnie miasta, w których odnotowano relatywnie najwyższy wzrost nakładów finansowych na BO (Warszawa, Kraków), mają największe problemy z mobilizacją mieszkańców.

W Warszawie i Krakowie średnia frekwencja w głosowaniu nad BO oscylowała wokół 6% i nigdy w analizowanym okresie nie przekroczyła 10%. W Warszawie pomimo prawie czterokrotnego wzrostu wysokości środków finansowych przeznaczanych na BO (ryc. 3) frekwencja spadła o połowę. W stolicy ma na to wpływ kombinacja wielu czynników. Procesy polityczne mają tu sporą dynamikę, a miasto nasycone jest innymi formami aktywności obywatelskiej, stąd konkurencja dla BO ze strony różnych praktyk aktywnego uczestnictwa jest wysoka. Ponadto w Warszawie, jak w żadnym innym ośrodku, skala zmiany wytwarzanej przez mechanizmy rynkowe sterowane przez prywatnych inwestorów ujawnia iluzoryczność zmiany wytwarzanej w ramach projektów partycypacyjnych. Dysproporcja w uzyskiwanych efektach nie sprzyja aktywności, chociaż nie zraża mieszkańców

tych osiedli, w których deweloperzy nie zapewnili podstawowej infrastruktury. Mieszkańcy Białołęki, Ursusa i Mokotowa, czyli dzielnic, w których powstaje najwięcej nowych inwestycji mieszkaniowych (Urząd Statystyczny w Warszawie 2024; Kusiak, 2019), należą do jednych z najbardziej zmobilizowanych uczestników głosowań nad BO w Warszawie. Tam, gdzie deweloperzy nie zadbali np. o dostęp do placu zabaw lub małej architektury, projekty zgłaszane w ramach BO pozwalają uzupełnić te braki. Ten wysoki poziom aktywności odzwierciedla się zarówno we frekwencji głosujących, jak i w liczbie zgłoszonych projektów. W 2023 r. najwyższą frekwencję w głosowaniu nad BO odnotowano w Ursusie (73/1000 mieszkańców), Białołęce (71/1000) i Mokotowie (65/1000). Dzielnice te znajdują się również w czołówce pod względem liczby zgłaszanych projektów (Urząd m.st. Warszawy, 2024). Może to wskazywać na silne zainteresowanie mieszkańców poprawą jakości życia i wypełnieniem braków w lokalnej infrastrukturze nowych osiedli. Mechanizm ten jednocześnie pokazuje, w jaki sposób deweloperzy stają się beneficjentami redystrybucyjnych efektów BO. Podobne zjawiska, choć w innej skali, występują w pozostałych badanych ośrodkach. Co ciekawe, projekty dotyczące małej architektury, sportowe i rekreacyjne, stanowią ponad 30% wszystkich zwycięskich propozycji i były najczęściej wybieranymi projektami w sześciu największych polskich miastach w latach 2014–2023.



Ryc. 6. Wartość (mln PLN) budżetów obywatelskich w największych polskich miastach w latach 2014–2023

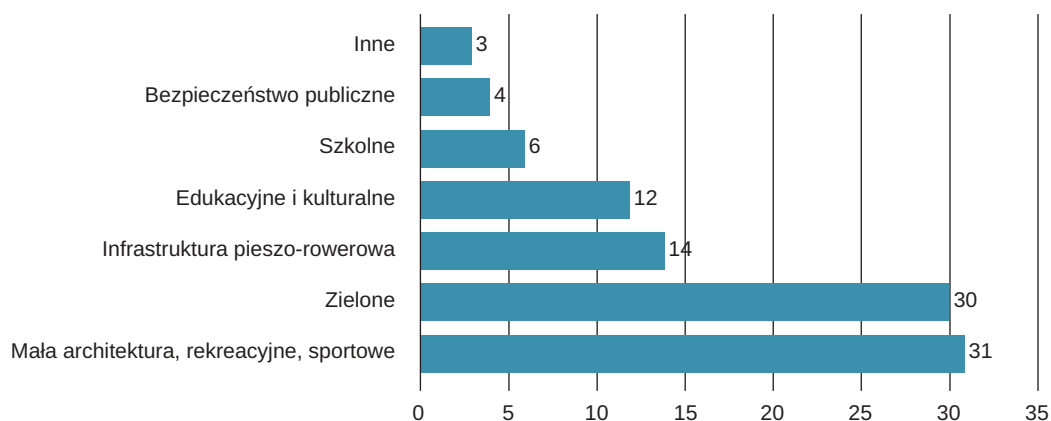
Źródło: opracowanie własne.

Efekty BO

Efekty funkcjonowania budżetów obywatelskich można podzielić na dwie zasadnicze grupy: bezpośrednie i pośrednie. Do pierwszej kategorii zalicza się przede wszystkim realizację projektów zgłaszanych i wybieranych przez mieszkańców. Z analizy danych zastanych pochodzących ze stron internetowych urzędów miast wynika, że w sześciu badanych ośrodkach w latach 2014–2023 w ramach BO zrealizowano łącznie blisko 9,5 tysiąca projektów.

Projekty te sklasyfikowano według sześciu podstawowych kategorii tematycznych. We wszystkich miastach objętych badaniem największą popularnością cieszyły się inicjatywy z zakresu małej architektury oraz projekty sportowe i rekreacyjne (łącznie 31% zrealizowanych zadań), a także tzw. projekty zielone, obejmujące działania na rzecz poprawy jakości terenów zielonych i środowiska

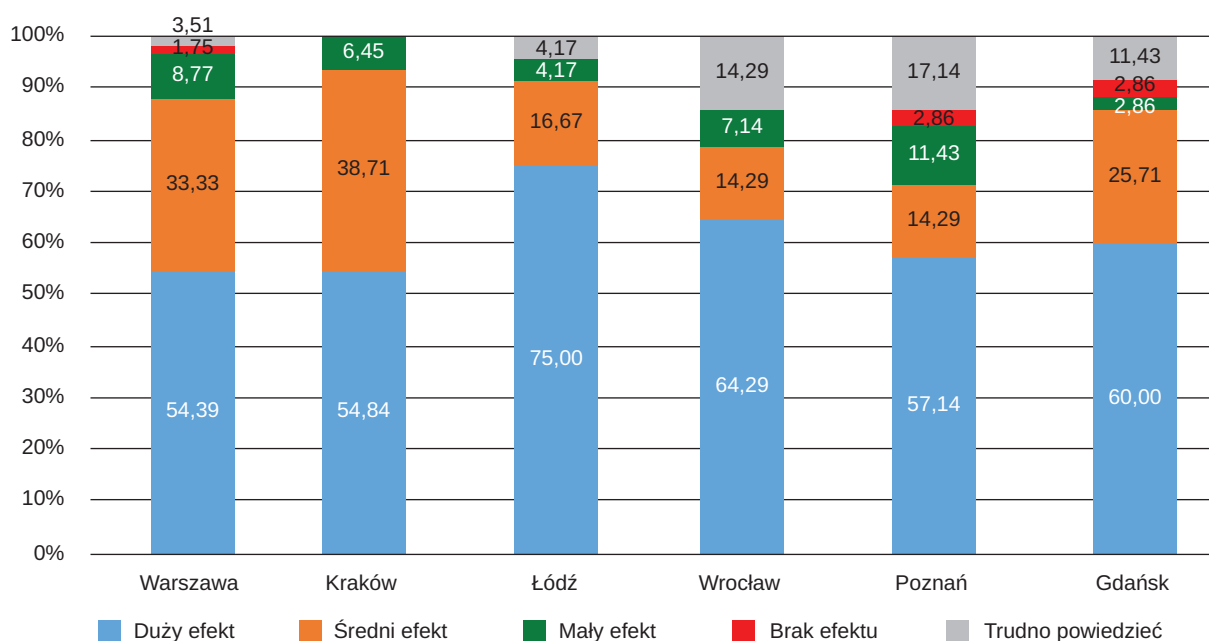
naturalnego (30%). Kolejną pod względem częstości realizacji kategorią były inwestycje w infrastrukturę pieszo-rowerową (14%), obejmujące m.in. chodniki, ścieżki rowerowe, przejścia dla pieszych (ryc. 7).



Ryc. 7. Kategorie zwyciężkich projektów BO (%) w latach 2014–2023 w sześciu największych miastach Polski

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych urzędów miast.

Przeгляд zwyciężkich projektów pozwala dostrzec pewną ewolucję preferencji mieszkańców w latach 2014–2023. O ile w początkowych edycjach BO dominowały projekty infrastrukturalne o charakterze sportowym i rekreacyjnym oraz te związane z małą architekturą, o tyle w ostatnich latach zauważalny jest wzrost znaczenia tzw. projektów zielonych, które liczbą dorównują pierwszej kategorii projektów. Ze względu na rosnące znaczenie społeczne i ekologiczne tych projektów niektóre miasta – Gdańsk i Poznań – zdecydowały się na wydzielenie odrębnej puli środków w ramach tzw. zielonego budżetu obywatelskiego.



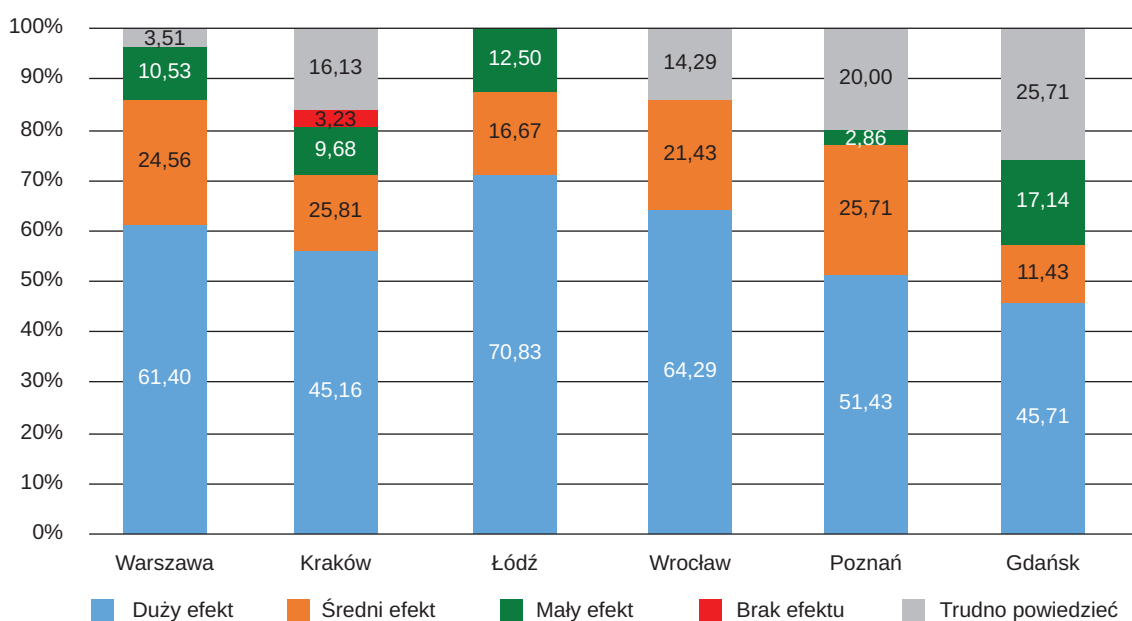
Ryc. 8. W wyniku BO ludzie zdobywają większą wiedzę o miejscu zamieszkania

Źródło: opracowanie własne.

Zwiększone zainteresowanie mieszkańców tematyką zieleni miejskiej można tłumaczyć kilkoma uwarunkowaniami. Po pierwsze, rośnie świadomość ekologiczna mieszkańców, a także potrzeba adaptacji miast do zmian klimatu (np. ograniczania efektu miejskiej wyspy ciepła). Po drugie, zielone inwestycje realizowane w przestrzeniach osiedlowych i publicznych uzupełniają niedobory

w infrastrukturze rekreacyjno-wypoczynkowej, wspierając aktywność fizyczną mieszkańców miast. Z kolei utrzymujące się zainteresowanie projektami z zakresu infrastruktury pieszo-rowerowej (14%) odzwierciedla potrzebę poprawy bezpieczeństwa oraz mobilności mieszkańców, zwłaszcza w kontekście promowania zrównoważonych form transportu.

Projekty realizowane w ramach BO generują nie tylko efekty bezpośrednie, lecz także pośrednie, które są rzadziej dostrzegane mimo ich istotnego znaczenia dla funkcjonowania lokalnych społeczności. Efekty te można sklasyfikować w trzech głównych kategoriach: edukacyjnej, społecznej oraz politycznej. Jednym z efektów edukacyjnych BO najczęściej wskazywanych przez respondentów badania ankietowego jest wzrost wiedzy mieszkańców na temat miejsca ich zamieszkania. Średnio ponad 60% respondentów we wszystkich badanych ośrodkach uznało, że dzięki udziałowi w BO ludzie zdobywają większą wiedzę o miejscu zamieszkania (ryc. 8). Budowanie tzw. świadomości miejsca skłania mieszkańców do refleksji nad istniejącą infrastrukturą, usługami publicznymi oraz potrzebami społeczności, z którą są związani. Co istotne, nawet w przypadku, gdy zgłoszone przez mieszkańców projekty nie zostają zakwalifikowane do realizacji, zdobyta wiedza na temat funkcjonowania miasta oraz jego ograniczeń pozostaje w społecznej świadomości.



Ryc. 9. W wyniku BO ujawniły się lokalne deficyty i problemy

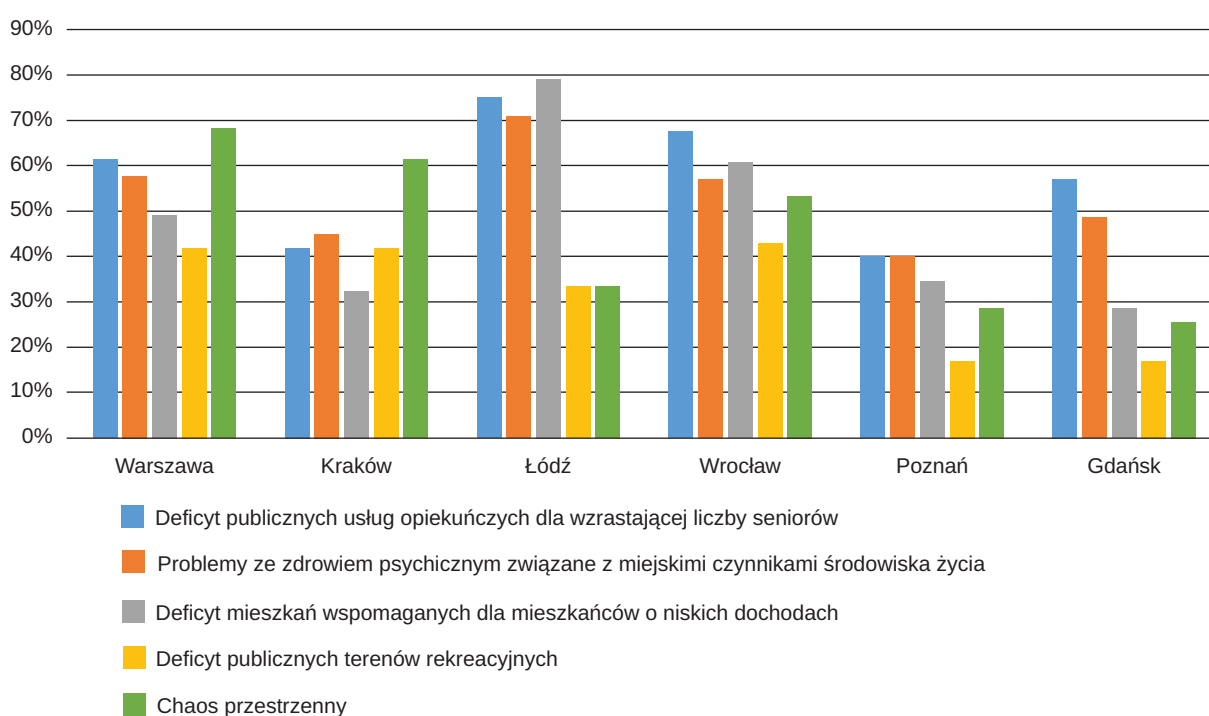
Źródło: opracowanie własne.

Edukacyjny efekt BO sprawia, że miasta uczą się nie tylko mieszkańcy, ale także urzędnicy. Średnio prawie 60% respondentów z sześciu badanych miast przyznało, że dzięki BO ujawniły się lokalne deficyty, których władze miasta nie były świadome (ryc. 9). Efekt ten w największym stopniu został dostrzeżony w Łodzi (70%), w najmniejszym w Krakowie (45%). Zróżnicowanie ocen dotyczących ujawniania deficytów można interpretować jako pochodną odmiennych warunków instytucjonalnych, w szczególności stopnia wcześniejszego rozpoznania potrzeb lokalnych. Przykładowo w Krakowie i Gdańsku, gdzie obowiązują rozwinięte procedury planistyczne i odnotowuje się najwyższy odsetek powierzchni objętej miejscowymi planami zagospodarowania przestrzennego (odpowiednio 80% i 65%), problemy przestrzenne i infrastrukturalne mogą być lepiej zidentyfikowane niezależnie od mechanizmów partycypacyjnych. W tym kontekście – z perspektywy urzędniczej – BO może wносить tam stosunkowo mniej „nowej wiedzy”, ponieważ istotna część potrzeb lokalnych jest już rozpoznana w ramach narzędzi planowania przestrzennego. Odmienna sytuacja występuje w Łodzi i Warszawie, które odnotowują najniższy wśród analizowanych miast poziom pokrycia planami miejscowymi – odpowiednio 48% i 47% według danych na 2025 r. (Otwarte Dane, 2025). W takich uwarunkowaniach lokalne deficyty mogą być słabiej rozpoznawane, w szczególności w zakresie ładu przestrzennego. BO może zatem pełnić tam funkcję kompensacyjną, umożliwiając identyfikację problemów nieuwzględnionych wcześniej.

Według respondentów najważniejsze problemy występujące w największych polskich miastach, rozpoznane także na podstawie projektów partycypacyjnych, obejmują:

- deficyt usług opieki publicznej dla coraz większej liczby seniorów;
- narastające problemy ze zdrowiem psychicznym związane z miejskimi czynnikami środowiska życia;
- deficyt mieszkań wspomaganych dla osób o niskich dochodach;
- deficyt publicznych terenów rekreacyjnych;
- chaos przestrzenny.

Zidentyfikowane problemy nie wyczerpują wyzwań miejskich, lecz dostarczają wiedzę o deficytach ujawnionych z perspektywy urzędniczej. Chociaż problemy te zostały rozpoznane we wszystkich badanych miastach, ich skala jest zróżnicowana. Podczas gdy trzy pierwsze problemy (niedobór opieki publicznej dla seniorów, problemy ze zdrowiem psychicznym, deficyt mieszkań wspomaganych) były najczęściej wskazywane przez respondentów z Łodzi, dwa pozostałe (deficyt terenów rekreacyjnych, chaos przestrzenny) przeważały w odpowiedziach dotyczących Warszawy i Krakowa (ryc. 10).



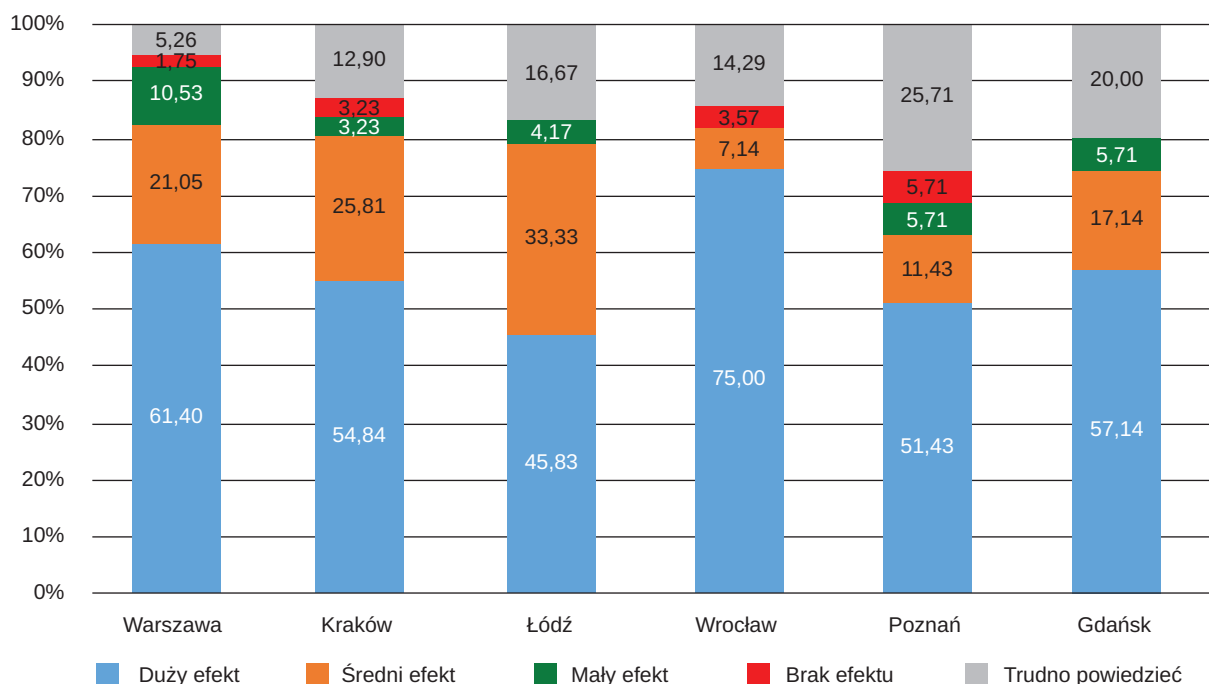
Ryc. 10. Deficyty i problemy miejskie rozpoznane w wyniku BO

Źródło: opracowanie własne.

Identyfikacja powyższych problemów znajduje potwierdzenie w licznych opracowaniach i raportach naukowych (Mróz i in., 2023; Nowak, Muzioł-Węclawowicz, 2023; Kantar, 2024; Śleszyński, Kukołowicz, 2021). Jednocześnie należy podkreślić ograniczoną zdolność BO do realnego wpływu na rozwiązywanie tych problemów. Widzimy to, porównując skalę bezpośrednich efektów BO ze skutkami innych, najczęściej prywatnych, inwestycji w badanych ośrodkach. Przykładowo w największych miastach Polski sektor deweloperski odpowiada za około 90% efektów w zakresie budownictwa mieszkaniowego, co świadczy o jego dominującej pozycji w procesach urbanizacji (Nowak, Muzioł-Węclawowicz, 2023). W dzielnicach intensywnie rozwijanych przez kapitał prywatny – jak Miasteczko Wilanów w Warszawie czy nowe osiedla mieszkaniowe na Krowdrzy w Krakowie – projekty zgłaszane w BO koncentrują się na niewielkich interwencjach, takich jak nasadzenia zieleni, remonty placów zabaw czy poprawa estetyki przestrzeni publicznej. Dysproporcje między skalą zidentyfikowanych potrzeb a zakresem możliwych interwencji w ramach BO wskazują, że w miastach postsocjalistycznych z neoliberalnymi praktykami planowania przestrzennego budżet obywatelski może mieć stosunkowo wysoki poziom istotności w rozpoznawaniu problemów,

ale niski poziom skuteczności w ich rozwiązywaniu. Wniosek ten potwierdza słuszność drugiej hipotezy, która zakłada, że BO pełni dla urzędów miejskich ważną funkcję diagnostyczną w rozpoznawaniu potrzeb mieszkańców, ale odgrywa zdecydowanie mniejszą rolę w ich zaspokajaniu. Wynika to z jednej strony z natury BO jako narzędzia drobnych, rozproszonych interwencji, z drugiej – z szerszych uwarunkowań instytucjonalnych. Ze względu na relatywnie niskie kwoty przeznaczane na BO mechanizm ten funkcjonuje na peryferiach głównych procesów planistycznych i finansowych.

Budżet obywatelski ma charakter emancypacyjny, ale nie stwarza optymalnych warunków do realizacji bardziej zaawansowanych i innowacyjnych projektów. Nie tworzy nowej jakości, a jedynie odpowiada na elementarne deficyty społeczne i przestrzenne w najludniejszych miastach Polski. Wynika to w dużej mierze z formuły BO, która sprawia, że zdecydowana większość projektów koncentruje się nie na procesie, lecz na pojedynczym zdarzeniu skutkującym szybką poprawą estetyki lub użyteczności przestrzeni publicznej. W większości przypadków zwycięskim propozycjom brakuje odpowiedniej skali oddziaływania. Projekty wyłonione w głosowaniu również nie zawsze wpisują się w szersze strategie rozwoju miasta, co może prowadzić do rozpraszania efektów. Przykładami takich realizacji są m.in.: instalacja ruchomego neonu w kształcie traktora na dachu Urzędu Dzielnicy Ursus w Warszawie (koszt: 34 tys. zł), projekt „Bemowskie Misie Bemisie” obejmujący montaż sześciu figurek misiów inspirowanych wrocławskimi krasnalami w dzielnicy Bemowo (55 tys. zł) czy projekt „Skrzydła Krakowa” (1,5 mln zł), zakładający organizację szkoleń szybowcowych i lotów widokowych, skierowanych do wąskiej grupy odbiorców. W efekcie, choć BO w dużych miastach może pełnić funkcję diagnostyczną, jego potencjał transformacyjny, rozumiany jako zdolność do trwałego i systemowego przekształcania obszarów problemowych, pozostaje ograniczony.



Ryc. 11. W wyniku BO pojawili się nowi lokalni liderzy społeczni

Źródło: opracowanie własne.

Kolejnym istotnym efektem BO są jego oddziaływania społeczne, w szczególności w zakresie wyłaniania liderów społeczności lokalnych. Średnio ponad 52% respondentów z Krakowa, Łodzi, Poznania i Gdańska oraz blisko 70% z Wrocławia i Warszawy uznało pojawienie się nowych działaczy społecznych za ważny rezultat BO (ryc. 11). Różnice w poziomie wskazań można interpretować specyfiką implementacji BO w poszczególnych miastach. Przykładowo we Wrocławiu BO od wielu lat jest realizowany w formule silnie zorientowanej na proces animacji społecznej, z dużym

naciskiem na wsparcie merytoryczne i organizacyjne mieszkańców (obejmując m.in. tworzenie punktów doradczych, działania promocyjne, organizację osiedlowych spotkań informacyjnych). Tego rodzaju model sprzyja wzmocnieniu kompetencji obywatelskich, pojawianiu się nowych liderów i ich rozpoznawalności wśród urzędników. Z kolei w miastach, w których BO przybrał bardziej „zrutynizowaną” formę (np. w Krakowie), efektywność tego mechanizmu w zakresie formowania postaw lideryskich może być oceniana jako bardziej ograniczona.

Część liderów, zwłaszcza w Warszawie, kontynuuje swoją aktywność poprzez zaangażowanie w lokalną politykę. W stolicy, będącej centralnym ośrodkiem instytucji sektora publicznego i różnorodnych organizacji politycznych, tego rodzaju transfery są zjawiskiem relatywnie powszechnym. Chociaż BO opiera się na zasadach otwartości na udział wszystkich grup społecznych (Kraszewski, Mojkowski, 2014), obserwowane mechanizmy mobilizacji społecznej pozwalają domniemywać, że w praktyce proces ten może sprzyjać osobom dysponującym odpowiednim kapitałem kulturowym i społecznym. Wnioski te znajdują potwierdzenie również w analizie materiałów jakościowych, w tym wywiadów pogłębionych przeprowadzonych z urzędnikami w Warszawie. Respondenci wskazywali na konkretne przypadki, w których uczestnicy BO angażowali się w działalność organizacji politycznych. Jak zauważył jeden z rozmówców: „Partycypacja to fasadowa trampolina dla aktywistów, którzy chcą wejść do polityki” (WA09). W rezultacie środowiska mniej uprzywilejowane mogą być w tym procesie niedostatecznie reprezentowane. Choć obserwacja ta nie dotyczy w jednakowym stopniu wszystkich miast, stanowi sygnał wskazujący na konieczność krytycznej refleksji nad ograniczeniami BO w zakresie reprezentatywności.



Ryc. 12. W wyniku BO radni dzielnicowi stali się bardziej aktywni

Źródło: opracowanie własne.

Poza efektami edukacyjnymi i społecznymi istotny jest również lokalny efekt polityczny BO, który dotyczy zwiększonego zaangażowania radnych dzielnicowych w komunikację z mieszkańcami. Dyskusje nad projektami BO zachęcają radnych do aktywniejszego kontaktu i częstszych interakcji ze swoimi wyborcami. Efekt ten zaobserwowano w największym stopniu w Gdańsku, Poznaniu i Wrocławiu (50%), a w najmniejszym w Warszawie (30%) (ryc. 12).

Wynik ten może wskazywać na związek między aktywnością radnych a liczbą jednostek pomocniczych w danym mieście. W ośrodkach charakteryzujących się większą liczbą jednostek pomocniczych o relatywnie niewielkiej powierzchni (takich jak Wrocław – 48, Poznań – 42, Gdańsk – 34) obserwuje się wyższy poziom zaangażowania radnych dzielnicowych w procesy

partycypacyjne. W przypadku Warszawy, w której funkcjonuje 18 dzielnic – jednostek pomocniczych o większym obszarze i liczbie mieszkańców – zaangażowanie to jest relatywnie niższe. Wynika to przede wszystkim z uwarunkowań prawnych i skali polityki dzielnicowej. Dzielnice Warszawy mają charakter jednostek pomocniczych o statusie obowiązkowym z własnymi organami samorządowymi, których kompetencje i sposób funkcjonowania reguluje ustawa o ustroju miasta stołecznego Warszawy. Polityka dzielnicowa w stolicy cechuje się większą złożonością procesów decyzyjnych oraz rozpiętością problemów lokalnych, co w połączeniu z większą powierzchnią i populacją dzielnic utrudnia utrzymanie intensywnych interakcji radnych z mieszkańcami.

Dyskusja i wnioski

W artykule określono wybrane efekty budżetów obywatelskich w sześciu największych miastach Polski w latach 2014–2023. W oparciu o założenia teorii demokracji deliberatywnej Jürgena Habermasa oraz koncepcji pluralistycznych źródeł władzy Roberta Dahla zweryfikowano przyjęte hipotezy, diagnozując dwa dominujące nurty w podejściu do partycypacji – krytyczny i afirmatywny. Wyniki uzyskane na podstawie analizy danych zastanych, indywidualnych wywiadów kwestionariuszowych oraz badania ankietowego prezentują perspektywę instytucjonalną, która ukazuje postawy urzędników wobec procesów partycypacyjnych w ramach BO.

Pierwszy wniosek z badań dotyczy charakteru społecznej mobilizacji w najludniejszych miastach Polski, który – według respondentów – w dużej mierze przyjmuje formę reaktywną. Średnio 76% uczestników badania wskazało, że aktywność mieszkańców wzrasta głównie w sytuacjach konfliktowych lub postrzeganych jako zagrożenie interesów jednostki. Taki model mobilizacji, widziany z perspektywy urzędniczej, potwierdza pierwszą hipotezę o tzw. negatywnym impulsie jako dominującym czynnikiem aktywizującym społeczność miejską. Ustalenia te znajdują również potwierdzenie w literaturze przedmiotu, w której wskazuje się, że mobilizacja kontestacyjna dominuje nad konstruktywną (Della Porta, Piazza, 2008). Zjawisko to uwidacznia się także w omówionych w artykule przypadkach lokalnych zrywów partycypacyjnych, które stanowiły odpowiedź na polityczne napięcia lub sporne decyzje władz miejskich. Z tej perspektywy wprowadzenie BO w polskich miastach w momencie, kiedy tzw. zrywy partycypacyjne eskalowały, można interpretować nie tylko jako instytucjonalizację mechanizmu partycypacji, ale również jako kanalizację społecznego niezadowolenia w ramach formalnych instrumentów działania. Powyższe wyjaśnienie jest spójne z koncepcją partycypacji reaktywnej, zgodnie z którą mechanizmy aktywizacji obywatelskiej są często wprowadzane przez władze w odpowiedzi na rosnącą presję społeczną (Fung, 2006).

Kolejny wniosek z badań dotyczy skutków wprowadzenia budżetów obywatelskich, które poza całym spektrum efektów bezpośrednich w postaci zrealizowanych projektów obejmują również efekty pośrednie, tj. edukacyjne, społeczne, polityczne i redystrybucyjne. Zestawienie danych z wywiadów z urzędnikami wyższego szczebla z wynikami ankiety przeprowadzonej wśród pracowników niższego szczebla pozwoliło zaobserwować potencjalne współzależności między dominującym podejściem do BO a skalą i rodzajem wskazywanych efektów. W miastach, w których zidentyfikowano przewagę postawy afirmatywnej (Poznań, Wrocław, Gdańsk, Łódź), częściej wskazywano na większe efekty edukacyjne i polityczne BO. Natomiast tam, gdzie dominował nurt krytyczny (Warszawa, Kraków), relatywnie częściej akcentowano słabsze efekty edukacyjne i polityczne przy jednocześnie silniejszych efektach redystrybucyjnych. Choć z uwagi na niższą liczebność uczestników badania jakościowego nie można mówić o korelacji statystycznej, zaobserwowane zależności wskazują na możliwość istnienia relacji kontekstowych, wynikających z wpływu lokalnych uwarunkowań, które warto eksplorować w dalszych badaniach.

Zaobserwowane efekty pośrednie dotyczą, jak się wydaje, konkretnych grup interesariuszy. Beneficjentami efektów redystrybucyjnych BO są deweloperzy, efektów społecznych – lokalni liderzy, efektów politycznych – radni dzielnicowi, efektów edukacyjnych – mieszkańcy i pracownicy urzędów miast. Te ostatnie efekty są o tyle istotne, że wskazują na rolę BO w dostarczaniu administracji miejskiej informacji na temat lokalnych problemów, także tych wcześniej niezidentyfikowanych. W tym sensie BO może pełnić istotną funkcję diagnostyczną. Wśród problemów, które narastają i których znaczenie zostało rozpoznane także w trakcie realizacji projektów partycypacyjnych, respondenci wskazali deficyt publicznych usług opiekuńczych dla zwiększającej

się liczby seniorów, problemy zdrowia psychicznego związane z miejskimi czynnikami środowiska życia, deficyt mieszkań wspomaganych dla osób zagrożonych wykluczeniem społecznym, deficyt miejsc publicznych zaspokajających potrzebę rekreacji mieszkańców oraz chaos przestrzenny. Ich terytorialna specyfika – z koncentracją problemów opiekuńczych w Łodzi oraz przestrzennych w Warszawie i Krakowie – potwierdza znaczenie lokalnego kontekstu dla rozpoznanych problemów. Zróżnicowanie odpowiedzi między badanymi miastami wiąże się m.in. z różnym stopniem zaawansowania narzędzi planowania przestrzennego. W miastach o mniejszym pokryciu miejscowymi planami zagospodarowania przestrzennego (Łódź) BO odgrywa istotniejszą rolę w identyfikacji potrzeb społeczno-przestrzennych. Z kolei w ośrodkach takich jak Kraków czy Gdańsk, gdzie system planowania przestrzennego jest bardziej rozwinięty, BO w tym zakresie pełni dla urzędów raczej funkcję uzupełniającą. Należy przy tym zaznaczyć, że wykorzystanie BO jako narzędzia diagnozy deficytów miejskich wymaga ostrożności interpretacyjnej. BO nie odzwierciedla pełnego spektrum problemów miejskich, lecz raczej wskazuje na wybór kwestii ważnych dla najbardziej aktywnej części społeczności lokalnej. Podobna ostrożność interpretacyjna powinna towarzyszyć ocenie edukacyjnych efektów BO, która opiera się na opiniach urzędników miejskich. Tego rodzaju dane, choć wartościowe z instytucjonalnego punktu widzenia, mogą nie odzwierciedlać rzeczywistego poziomu wiedzy poszczególnych grup społecznych. Postrzeganie przez urzędników zmian w świadomości mieszkańców może być obciążone subiektywizmem lub opierać się na niepełnych informacjach. Uzupełnienie tej perspektywy innymi metodami – w tym badaniami z udziałem mieszkańców – może dostarczyć bardziej zrównoważonego obrazu efektów BO.

Wyniki badań wskazują również, że choć BO w wielu przypadkach uruchamia pozytywne procesy uczenia się obywatelskiego i instytucjonalnego, to mierzy się jednocześnie z istotnym ograniczeniem, jakim jest niski zakres oddziaływania efektów bezpośrednich. Wniosek ten wpisuje się w szersze dyskusje dotyczące tzw. mikropartyticipacji, której skala może utrwalać przekonanie o symboliczności włączania mieszkańców w rozwiązywanie problemów lokalnych (Baiocchi, Ganuza, 2016). Zatem, z jednej strony, budżet obywatelski ma charakter emancypacyjny, z drugiej zaś – nie stwarza optymalnych warunków do realizacji bardziej zaawansowanych i innowacyjnych projektów, które byłyby skuteczną odpowiedzią na problemy rozpoznane w największych miastach Polski. Instrument ten nie tworzy nowej jakości, a jedynie odpowiada na podstawowe braki społeczno-przestrzenne. Wynika to z formuły BO, w której większość projektów nie ma charakteru procesu partycypacyjnego, a jedynie znamiona działań konsultacyjnych, poprzez które mieszkańcy określają podstawowe zadania statutowe gminy, które i tak powinny być zrealizowane przez władze miejskie bez nadmiernego angażowania w te działania mieszkańców. Wniosek ten potwierdza słuszność drugiej hipotezy, która zakłada, że BO może być skutecznym narzędziem wspierającym urzędy miejskie w rozpoznawaniu potrzeb mieszkańców, ale mającym ograniczone możliwości ich zaspokajania. Ograniczenia te wynikają zarówno z relatywnie niewielkich środków finansowych przeznaczanych na BO, jak i z jego modelu, który sprzyja realizacji punktowych, krótkoterminowych projektów kosztem działań zintegrowanych i długofalowych. Zależność ta jest widoczna w strukturze tematycznej projektów realizowanych w ramach BO, w której największą kategorię (31%) we wszystkich analizowanych miastach stanowią projekty z zakresu małej architektury, projekty rekreacyjne i sportowe. Jednocześnie przegląd projektów realizowanych w latach 2014–2023 wskazuje na wyraźny wzrost liczby tzw. zielonych inicjatyw. Zjawisko to można interpretować nie tylko jako przejaw rosnącej wrażliwości społecznej na kwestie środowiskowe, ale również jako symptom szerszego trendu „zielonego zwrotu” w planowaniu miejskim (Bulkeley, Betsill, 2013). Przykłady wyodrębnienia osobnych pul finansowych w ramach tzw. zielonego budżetu obywatelskiego w Gdańsku i Poznaniu można uznać za przejaw instytucjonalnego uczenia się i adaptacji administracji miejskiej do zmieniających się potrzeb społecznych.

Podsumowując, wyniki analizy wskazują, że BO choć nie stanowi remedium na strukturalne problemy miejskie, na poziomie instytucjonalnym może pełnić istotne funkcje w zakresie rozpoznawania lokalnych potrzeb. Jego funkcja diagnostyczna uwidacznia się szczególnie w kontekście ograniczonego wykorzystania narzędzi planowania przestrzennego. Jednocześnie bariery instytucjonalne i proceduralne sprawiają, że potencjał transformacyjny BO pozostaje ograniczony. Impulsy płynące zarówno ze strony władz, jak i mieszkańców są zbyt słabe, by można było mówić o skutecznym partycypacyjnym współorganizowaniu największych polskich miast w ramach BO,

choć nie przesądza to o kierunkach dalszych zmian, które mogą wyłonić się w wyniku stopniowej adaptacji instytucjonalnej.

Bibliografia

- Alexander, E.R. (2024). A conceptual framework for public participation: Suggestions for a better fit. *Planning Theory*, 23(2), 180–181. <https://doi.org/10.1177/14730952241245935>
- Baiocchi, G., Ganuza, E. (2016). *Popular Democracy: The Paradox of Participation*. Stanford University Press.
- Błaszczak, M. (2019). Budżet obywatelski w Polsce i dylematy z nim związane. *Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny*, 81(3), 203–220. <https://doi.org/10.14746/rpeis.2019.81.3.13>
- Brol, M., Derlukiewicz, N. (2023). *Budżet obywatelski w największych polskich miastach – perspektywa urzędników i aktywistów*. Wydawnictwo Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu.
- Bulkeley, H., Betsill, M.M. (2013). Revisiting the urban politics of climate change. *Environmental Politics*, 22(1), 136–154. <https://doi.org/10.1080/09644016.2013.755797>
- Cabannes, Y., Lipietz, B. (2018). Revisiting the democratic promise of participatory budgeting in light of competing political, good governance and technocratic logics. *Environment & Urbanization*, 30(1), 67–84. <https://doi.org/10.1177/0956247817746279>
- Curato, N., Dryzek, J.S., Ercan S.A., Hendriks, C.M., Niemeyer, S. (2017). Twelve Key Findings in Deliberative Democracy Research. *Deadalus*, 146(3), 28–38.
- Dahl, R. (1961). *Who Governs? Democracy and Power in an American City*. Yale University Press.
- Della Porta, D., Piazza, G. (2008). *Voices of the Valley, Voices of the Straits: How Protest Creates Communities*. Berghahn Books.
- Dryzek, J.S. (2011). *Foundations and Frontiers of Deliberative Governance*. Oxford University Press.
- Dziennik Ustaw (1990). Ustawa z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz.U. 1990 nr 16 poz. 95).
- Dziennik Ustaw (2009). Ustawa z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz.U. 2009 nr 157 poz. 1240).
- Dziennik Ustaw (2016). Ustawa z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz.U. 2016 poz. 1870 z późn. zm.)
- Dziennik Ustaw (2018). Ustawa z dnia 11 stycznia 2018 r. o zmianie niektórych ustaw w celu zwiększenia udziału obywateli w procesie wybierania, funkcjonowania i kontrolowania niektórych organów publicznych (Dz.U. 2018 poz. 130).
- Elster, J. (1998). *Deliberative Democracy*. Cambridge University Press.
- Fundacja Stocznia (2022). *Badanie kapitału społecznego*. Raport. <https://stocznia.org.pl/2023/09/29/niedoceniony-zasob-kapital-spoeczny-polek-i-polakow-zbadany/> (dostęp: 27.02.2025).
- Fung, A. (2006). Varieties of Participation in Complex Governance. *Public Administration Review*, 66(s1): 66–75. <https://doi.org/10.1111/j.1540-6210.2006.00667.x>
- Fung, A., Wright, E.O. (2001). Deepening Democracy: Innovations in Empowered Participatory Governance. *Politics & Society*, 29(1): 5–41. <https://doi.org/10.1177/0032329201029001002>
- Ganuza, E., Baiocchi, G. (2012). The Power of Ambiguity: How Participatory Budgeting Travels the Globe. *Journal of Public Deliberation*, 8(2). <https://doi.org/10.16997/jdd.142>
- Gomez, J., Rios, D., Lavin, J.M., Alfaro C. (2013). On deciding how to decide: Designing participatory budget processes. *European Journal of Operational Research*, 229(3): 743–750.
- Habermas, J. (2000). *Teoria działania komunikacyjnego*, t. 1–2. Przeł. A.M. Kaniowski. Wydawnictwo Naukowe PWN.
- Habermas, J. (2005). *Faktyczność i obowiązywanie. Teoria dyskursu wobec zagadnień prawa i demokratycznego państwa prawnego*. Przeł. A. Romaniuk, R. Marszałek. Warszawa: Wydawnictwo Naukowe Scholar.
- Hofer, K., Kaufmann, D. (2023). Actors, arenas and aims: A conceptual framework for public participation. *Planning Theory*, 22(4), 357–379. <https://doi.org/10.1177/14730952221139587>
- Hughes, W., Leśniewska-Napierała, K., Masierek, E. (2023). Budżet obywatelski jako narzędzie partycypacji w procesach rewitalizacji miast. Przykład Łodzi. *Prace Geograficzne*. 172, 31–55.
- Kajdanek, K. (2015). Budżet obywatelski czy „budżet obywatelski”? Komentarz w sprawie Wrocławskiego Budżetu Obywatelskiego. *Problemy Rozwoju Miast*, 2: 29–35.
- Kantar (2024). *Dobrostan psychiczny a wybrana oferta miast. Raport z badania dla Grupa Luxmed*. 30.08.2024.

- Kotus, J. (2013). Position of the Polish city on the ladder of public participation: Are we going the right way? The case of Poznań. *Cities*, 35, 226–236.
- Kozioł, R. (2015). Partycypacja publiczna i społeczna we współczesnej Polsce: pojęcie, formy, podmioty i uwarunkowania. *Annales Universitatis Paedagogicae Cracoviensis. Studia Politologica*, 15(194), 54–77.
- Kraszewski, D., Mojkowski, K. (2014). *Budżet obywatelski w Polsce*. Fundacja im. Stefana Batorego.
- Kubicki, P. (2022). The Sociological Vacuum in Poland. Reflections 30 Years After the Transformation. W: E. Mach, G. Pożarlik, J. Sondel-Cedarmas (red.), *Post-totalitarian Societies in Transformation From Systemic Change into European Integration* (s. 241–261). Peter Lang.
- Kubicki, P., Gierat-Bieroń, B., Orzechowska-Wałęwska, J. (2017). *Efekt ESK: Jak konkurs na Europejską Stolicę Kultury 2016 zmienił polskie miasta*. Zakład Wydawniczy Nomos.
- Kusiak, J. (2019). Rule of Law and Rules-Lawyering: Legal Corruption and 'Reprivatization Business' in Warsaw. *International Journal of Urban and Regional Research*, 43(3): 589–596. <https://doi.org/10.1111/1468-2427.12702>
- Manes-Rossi, F., Brusca, I., Levy, R.O., Lorson, P.C., Hausteine, E. (2023). Features and drivers of citizen participation: Insights from participatory budgeting in three European cities. *Public Management Review*, 25(2): 201–223. <https://doi.org/10.1080/14719037.2021.1963821>
- Martela, B. (2020). Wpływ budżetu obywatelskiego na przestrzeń polskich miast. *Urban Development Issues*, 66(1), 173–182.
- Martela, B., Bubak, G., Janik, L. (2021). *Barometr budżetu obywatelskiego. Edycja 2020*. Instytut Rozwoju Miast i Regionów.
- Martela, B., Janik, L., Mróz, K. (2023). *Barometr Budżetu Obywatelskiego. Edycja 2022*. Instytut Rozwoju Miast i Regionów.
- Mergler, L. (2013). Ruchy miejskie – z liderami czy bez... *Animacja Życia Publicznego*, 3(10), 24–29.
- Mergler, L., Pobłocki, K., Wudarski, M. (2013). *Anty-bezradnik przestrzenny: prawo do miasta w działaniu*. Fundacja Res Publica im. H. Krzeczковского.
- Mróz, A., Pistelok, P., Salata-Kochanowski, P. (2023). *Rynki, place i deptaki – jakość inwestycji w przestrzeni publicznej po 2015 roku*. Badania Obserwatorium Polityki Miejskiej, Instytut Rozwoju Miast i Regionów. <https://doi.org/10.51733/opm.2023.10>
- Muringani, J., Fitjar, R.D., Rodríguez-Pose, A. (2021). Social capital and economic growth in the regions of Europe. *Environment and Planning A: Economy and Space*, 53(6), 1412–1434. <https://doi.org/10.1177/0308518X211000059>
- Neblo, M. (2015). *Deliberative Democracy between Theory and Practice*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Nowak, S. (1979). System wartości społeczeństwa polskiego. *Studia Socjologiczne*, 4(75), 155–173.
- Nowak K., Muzioł-Węclawowicz, A. (2023). *Miasta jako inwestorzy mieszkaniowi*. Badania Obserwatorium Polityki Miejskiej, Instytut Rozwoju Miast i Regionów, <https://doi.org/10.51733/opm.2023.15>
- Olech, A. (red.) (2012). *Dyktat czy uczestnictwo. Diagnoza partycypacji publicznej w Polsce*, t. I. Fundacja Instytut Spraw Publicznych.
- Otwarte Dane (2025). Serwis Rzeczypospolitej Polskiej. <https://dane.gov.pl/pl/dataset> (dostęp: 30.05.2025).
- Pistelok, P. (2019). Dąbrowski Budżet Partycypacyjny – model 2.0. W: P. Pistelok, B. Martela (red.), *Partycypacja publiczna. Raport o stanie polskich miast* (s. 143–156). Instytut Rozwoju Miast i Regionów.
- Pobłocki, K. (2013). Prawo do odpowiedzialności. W: M. Miessen, *Koszmar partycypacji* (s. 7–35). Przeł. M. Choptiany. Fundacja Nowej Kultury Bęc Zmiana.
- Podgórska-Rykała, J., Pośpieszna, P. (red.) (2024). *Innowacje deliberatywne. Inspiracje dla praktyków i teoretyków*. Wydawnictwo C.H. Beck.
- Poniatowicz, M. (2014). Kontrowersje wokół idei budżetu partycypacyjnego jako instrumentu finansów lokalnych. *Studia Ekonomiczne*, 198(1), 177–188.
- Quick, K.S., Bryson, J.M. (2016). Public Participation. W: Ch. Ansell, J. Torfing (red.), *Handbook on Theories of Governance* (s. 158–169). Cheltenham: Edward Elgar Publishing.
- Sintomer, Y., Herzberg, C. Röcke, A., Allegretti, G. (2012). Transnational Models of Citizen Participation: The Case of Participatory Budgeting. *Journal of Public Deliberation*, 8(2). <https://doi.org/10.16997/jdd.141>
- Skotnicka, M. (2012). Powódź tysiąclecia – wrocławska fala wspomnień. *Pamięć i Przyszłość*, 2(16), 21–26.

- Śleszyński, P., Kukołowicz, P. (2021), *Spoleczno-gospodarcze skutki chaosu przestrzennego*. Polski Instytut Ekonomiczny.
- Trutkowski, C. (2010). Niejednorodny rozwój lokalny. W: C. Trutkowski (red.), *Rozwój Lokalny: Bariery i stymulanty. Wybrane zagadnienia. V Kongres Obywatelski* (s. 5–16). Instytut Badań nad Gospodarką Rynkową.
- Trutkowski, C. (2024a). Kapitał obywatelski – brakujące ogniwo lokalnego rozwoju społecznego. W: C. Trutkowski (red.), *Kapitał obywatelski społeczności lokalnych* (s. 24–58). Wydawnictwo Naukowe Scholar.
- Trutkowski, C. (2024b). Zakończenie. Zgorzkniały aktywizm – poza menedżerską i romantyczną wizją samorządności lokalnej. W: C. Trutkowski (red.), *Kapitał obywatelski społeczności lokalnych* (s. 463–502). Wydawnictwo Naukowe Scholar.
- Trutkowski, C., Kurniewicz, A. (2015), *Bilans kadencji 2010–2014 w świetle wyników wyborów samorządowych*. Fundacja Rozwoju Demokracji Lokalnej.
- Urząd m.st. Warszawy (2024). *Raport z konsultacji społecznych z mieszkańcami Miasta Stołecznego Warszawy w zakresie budżetu obywatelskiego na rok 2023*. <https://um.warszawa.pl/waw/bo/9-edycja> Dostęp: 30.06.2025.
- Urząd Statystyczny w Warszawie. (2024). *Przegląd Statystyczny Warszawy. 4 kwartał 2023*. T. XXXII.
- Williams, T., McCall, J., Berner M., Brown-Graham A. (2022). Beyond bridging and bonding: the role of social capital in organizations. *Community Development Journal*, 57(4), 769–792. <https://doi.org/10.1093/cdj/bsab025>
- Zawadzka-Pąk, U.K. (2019). *Ochrona dobra wspólnego poprzez budżet partycypacyjny (obywatelski). Studium aksjologiczno-prawne*. Wydawnictwo Temida 2.

Szczyt marzeń czy nagroda pocieszenia? Radni debiutanci sejmików wojewódzkich w kadencji 2024–2029 w perspektywie porównawczej

Studia Regionalne i Lokalne
Nr 2(100)/2025
© Authors 2025



ISSN 1509-4995
E-ISSN 2719-8049
doi: 10.7366/15094995210004

Arkadiusz Lewandowski

Uniwersytet Kazimierza Wielkiego w Bydgoszczy, ul. J. K. Chodkiewicza 30, 85-064 Bydgoszcz, Polska;
e-mail: a.lew@ukw.edu.pl; ORCID: 0000-0002-8161-2257

Dawid Pieniężny

Uniwersytet Wrocławski, Plac Uniwersytecki 1, 50-137 Wrocław, Polska; e-mail: dawid.pieniezny2@uwr.edu.pl;
ORCID: 0000-0003-3528-1351

Streszczenie

W artykule przedstawiono dane statystyczne dotyczące „radnych debiutantów” sejmików wojewódzkich VII kadencji (2024–2029). Autorzy za pomocą analizy statystycznej wyników wyborczych wskazują na czynniki umożliwiające zdobycie mandatu radnego sejmikowego po raz pierwszy. Analizie poddano trzy grupy radnych: debiutantów awansujących, debiutantów zdegradowanych oraz debiutantów, którzy nie posiadają doświadczenia politycznego. Badanie pozwoliło określić skalę zjawiska radnych debiutantów oraz ich sytuację na listach wyborczych, a także zaprezentować preferencje elektoratu odnośnie do badanej grupy.

Słowa kluczowe

wybory samorządowe, partie polityczne, sejmik wojewódzki, radni debiutanci, ścieżki politycznych karier

A Dream Summit or a Consolation Prize? Rookie Councillors of Provincial Assemblies in the 2024–2029 Term in a Comparative Perspective

Abstract

The article presents statistical data on 'rookie councillors' of the provincial assemblies [Pol. *sejmiki*] of the seventh term (2024–2029). The authors, by means of a statistical analysis of the election results, point to the factors enabling one to win a seat as a regional assembly councillor for the first time. Three groups of councillors were analysed: promoted debutantes, demoted debutantes and debutantes with no political experience. The analysis shows the scale of the phenomenon of debutant councillors and their situation on electoral lists as well as the preferences of the electorate directed towards the group under scrutiny.

Keywords

local elections, political parties, provincial assembly, rookie councillors, political career paths

Wprowadzenie

Wybory do sejmików wojewódzkich ze względu na wysoki poziom ich upartyjnienia¹ często są porównywane z wyborami parlamentarnymi. Wyniki elekcji do sejmików traktowane są jako ocena

¹ Upartyjnienie wyborów samorządowych na poziomie sejmików wojewódzkich uwidacznia się zarówno w odsetku głosów oddawanych na partyjne listy wyborcze, jak i w liczbie mandatów otrzymywanych przez komitety wyborcze ogólnopolskich partii politycznych. Wskaźniki te rosły na przestrzeni ostatnich lat, by w 2024 r.

rządu i weryfikacja poparcia przed wyborami parlamentarnymi lub w okresie powyborczym, zarówno dla rządzących, jak i parlamentarnej opozycji (Wojtasik, 2010, s. 65–66).

Skupienie uwagi na wynikach i politycznych „zdobyczach” głównych partii sprawia jednak, że zarówno obserwatorzy, jak i komentatorzy regionalnej polityki na marginesie analiz pozostawiają pytanie o doświadczenie polityczne radnych sejmiku wojewódzkiego, wszak w przypadku partii opozycyjnych zdobywanie mandatów w sejmiku w celu osiągnięcia większości jest cenniejsze niż pozycja posła czy senatora. Samorząd województwa decyduje o obsadzeniu licznych stanowisk i umożliwia wywieranie wpływu na różne instytucje niezależne od rządu. Temat ten jest interesującym zagadnieniem z perspektywy rozważań o politycznych elitach, tak na poziomie centralnym, jak i lokalnym, oraz ewentualnych przepływach elit między parlamentem a sejmikami wojewódzkimi, co jest istotne zwłaszcza w wielopoziomowych systemach politycznych (Majcherkiewicz, 2021).

Dostrzegając swoistą lukę badawczą, postanowiliśmy pochylić się nad problemem politycznych debiutów na poziomie sejmików wojewódzkich. W szczególny sposób skoncentrowaliśmy uwagę na politycznym doświadczeniu tych spośród radnych, którzy po raz pierwszy zdobyli mandat i debiutują w tej politycznej roli.

Głównym celem naszego tekstu jest wskazanie w ujęciu zbiorowym politycznego doświadczenia debiutujących radnych sejmikowych. Towarzyszą nam również cele szczegółowe: (1) wskazanie skali zjawiska radnych debutantów w sejmikach wojewódzkich w kadencji 2024–2029; (2) zwerifikowanie, czy sejmik wojewódzki można uznać za jeden z etapów na ścieżce kariery politycznej, oraz (3) określenie poziomu upartyjnienia samorządu (na przykładzie sejmików wojewódzkich).

By zrealizować te cele, stawiamy następujące pytania badawcze: (1) Czy sejmikowi radni debutanci mają podobne doświadczenie polityczne? (2) Jaka jest skala zjawiska radnych debutantów sejmików wojewódzkich? (3) Jak wygląda sytuacja wyborcza byłych parlamentarzystów w sejmikach wojewódzkich? Czy otrzymują oni lepsze miejsca na liście i traktują sejmik jako polityczną przechowalnię?

Na weryfikację tych zagadnień pozwala zastosowanie metody *desk research*, wzbogaconej o statystyczną analizę danych dotyczących radnych debiutujących w sejmikach wojewódzkich kadencji 2024–2029. Analiza statystyczna zgromadzonych i opracowanych danych pozwala na określenie istotnych związków występujących między zmiennymi poddanymi badaniu. Do analizy wykorzystano dane wyborcze zgromadzone przez Państwową Komisję Wyborczą.

Regionalne elity polityczne w kontekście badań nad ścieżkami karier politycznych

Podjęta w artykule problematyka jest w istotnym zakresie zbieżna z obszarem badań nad elitami politycznymi, a w szczególności nad ścieżkami politycznych karier. Badania takie prowadzone są od wielu lat na zachodzie Europy (Canon, 1990; Ruchelman, 1970; Stolz 2003), a w ostatnich dekadach także w Polsce (Nyckowiak, 2013; Trzcńska, Witt, 2020).

W kontekście podjętych przez nas badań, przy uwzględnieniu ograniczonych jak dotychczas badań w zakresie nowych radnych w sejmikach województw, za szczególnie istotne uznajemy doświadczenia badaczy skupionych na analizach karier politycznych w wymiarze regionalnym (Botella i in., 2010; Dodeigne, Krukowska, Lazauskienė, 2018; Stolz, 2011). W ostatnich latach prowadzono również intensywne badania nad polskimi doświadczeniami w tym zakresie (Dojwa, Placety, 2006; Jakubowski, 2013; Majcherkiewicz, 2017, 2021; Nowakowski, Ptak, 2012; Szczudlińska-Kanoś, 2014). Studia te przełożyły się m.in. na wzrost wiedzy na temat procesów kształtowania się składu osobowego regionalnych elit.

Istotną tendencją w badaniach nad regionalnymi elitami i ścieżkami ich karier jest uwzględnienie mocno już zakorzenionej w naukach społecznych teorii *multi-level governance* (Borchert, 2011; Borchert, Stolz, 2011). Podejście to, początkowo odnoszące się do procesu integracji europejskiej (Marks i in., 1996), zostało zaadaptowane na potrzeby badań nad ścieżkami karier politycznych. Dzięki temu możliwe stało się również wykroczenie poza paradygmat jednokierunkowej ścieżki

osiągnąć rekordowe poziomy – wówczas odsetek głosów oddanych na komitety partyjne wyniósł 92,66%, zaś partie polityczne zdobyły niemal 98,5% wszystkich mandatów. Zob. Lewandowski, Perlikowski, 2023, s. 13.

kariery politycznej: od poziomu lokalnego samorządowego do polityki centralnej. Jak sugeruje Tatiana Majcherkiewicz (2017: 73), współcześnie należy mówić o wielokierunkowych ruchach, zarówno w górę, jak i w dół. Założenie to jest zgodne z ustaleniami Jensa Borcherta i Klaus Stolza (2011, s. 107–108). Tym samym możemy zakładać, że regionalny etap kariery politycznej jest jednym z możliwych wariantów przebiegu ścieżki zawodowej polityka, nie zaś celem czy przystankiem na jednokierunkowej drodze kariery politycznej.

Tę „elastyczną” perspektywę oceny politycznej drogi danego polityka bądź grupy polityków można również odnieść do konkretnych typów kariery politycznej. Stolz (2003, s. 241) wyróżnił cztery takowe typy:

- a) kariera jednokierunkowa (ścieżka kariery) z regionu do centrum (model klasyczny – od najniższych szczebli administracji publicznej aż do stanowisk centralnych);
- b) kariera alternatywna (zarówno politycy regionalni, jak i centralni pozostają na swoich stanowiskach z uwagi na zbliżoną wartość tych stanowisk);
- c) kariera zintegrowana – do zmian pomiędzy stanowiskami regionalnymi i centralnymi dochodzi ze względu na brak wyraźnej ich hierarchii;
- d) kariera jednokierunkowa (ścieżka kariery) z centrum do regionu – ze względu na atrakcyjność stanowiska w regionie po zdobyciu mandatu (stanowiska) w organie centralnym politycy przenoszą się na wysokie stanowisko regionalne.

Wyjście poza jednokierunkową ścieżkę kariery politycznej pozwala nam również przyjąć perspektywę różnorodnych interpretacji sukcesu w wyborach regionalnych. Zdobycie mandatu radnego sejmiku może oznaczać w toku politycznej kariery zarówno awans, jak i degradację; może być też interpretowane zgoła inaczej – jako realizacja kariery ukierunkowanej z centrum do regionu, która nie musi oznaczać osłabienia pozycji politycznej (Matland, Studlar, 2004).

Radni debiutanci – operacjonalizacja pojęcia

Zagadnienie radnych debiutantów traktujemy jako bliźniacze wobec problematyki posłów debiutantów (Lewandowski, 2020, s. 79–99; Lindstädt i in., 2012, s. 465–486; Verzichelli, 1996). Zgodnie z przyjętymi definicjami za posłów debiutantów uznaje się parlamentarzystów, którzy po raz pierwszy w swojej politycznej karierze objęli mandat poselski. W ogólnym ujęciu kategorii debiutanta nie jest istotne wcześniejsze doświadczenie nowego parlamentarzysty, jego starty w wyborach samorządowych czy parlamentarnych. Jedynym warunkiem jest zdobycie po raz pierwszy mandatu poselskiego.

Przenosząc te rozważania na płaszczyznę samorządową, minimalistyczna definicja radnych debiutantów odnosi się do polityków, których cechuje zdobycie po raz pierwszy mandatu w sejmiku województwa.

Zakładamy, że zarówno nowi posłowie, jak i radni debiutujący w sejmikach mogą dysponować politycznym doświadczeniem, zarówno w polityce centralnej, jak i samorządowej (wynikającym z piastowania wcześniej określonych funkcji lub ze startu w wyborach, bez powodzenia). Uwzględnienie tego czynnika umożliwia zastosowanie trójelementowej typologii dzielącej debiutantów na „mocnych”, „umiarkowanych” i „słabych”. Debiutanci w znaczeniu mocnym to osoby bez wcześniejszego doświadczenia wyborczego, niezasiadające wcześniej w żadnym wybieralnym organie (samorządowym czy centralnym), mające za sobą pierwszy (od razu skuteczny) start w wyborach; debiutanci umiarkowani to osoby, które startowały wcześniej w różnego rodzaju wyborach, ale notowały do tej pory same porażki; debiutanci słabi to z kolei osoby, które (warunek konieczny) pełniły funkcję radnego na poziomie gminy, powiatu lub sprawowały mandat posła, senatora lub europarlamentarzysty oraz (fakultatywnie) mają za sobą również nieudane starty we wcześniejszych elekcjach.

Sytuacja radnych jest bardziej złożona niż sytuacja posłów, co wynika z politycznego usytuowania sejmików względem parlamentu, o którym piszemy poniżej. Proponujemy zatem w tym przypadku dodatkową, istotną dla nas typologię, która stosuje rozróżnienie na nowych radnych: awansujących, zdegradowanych oraz rzeczywistych politycznych wojewódzkich debiutantów.

Zaproponowana typologia ufundowana jest na specyficznym usytuowaniu sejmików województw w polskim systemie politycznym, wzmocnionym przez praktykę polityczną po 1998 r.

Z jednej strony bowiem sejmik, usytuowany na regionalnym poziomie samorządu terytorialnego, wpisuje się w politykę samorządową, z drugiej zaś, w obliczu upartyjnienia wyborów do tego ciała, stanowi przestrzeń dla aktywności ogólnopolskich ugrupowań. Z tego też powodu może być miejscem awansu dla dotychczasowych polityków samorządowych z poziomu gminy bądź powiatu, ale też może stanowić pewnego rodzaju przechowalnię dla byłych posłów, których przygoda z parlamentem została przerwana w wyniku decyzji wyborców. Tego typu ścieżka kariery oznaczałaby swoistą polityczną czasową degradację.

Trzecią grupę stanowią będą rzeczywisci debiutanci, czyli politycy, dla których mandat radnego sejmikowego oznacza pierwsze zetknięcie się z kolegialną instytucją polityczną, której skład kreowany jest w wyniku decyzji wyborców.

Upartyjnienie wyborów do sejmików

Pozycja partii politycznych w kontekście wyborów samorządowych jest zróżnicowana w zależności od poziomu samorządu, ale bez wątplenia najsilniejsza właśnie na poziomie województwa (Ganowicz, Opiola, 2017: 137). Rzutuje ona m.in. na kształt list wyborczych (Peszyński, 2011, s. 48–63; Pieniężny, Jankowski, 2024, s. 34–37; Rakowski, 2012: 63), a co za tym idzie, także większe lub mniejsze szanse na sejmikowe debiuty.

Wybory samorządowe, w tym do sejmików województw, klasyfikowane są jako wybory drugiej kategorii (Majcherkiewicz, 2018; Rief, Schmitt, 1980; Schakel, Jeffery, 2012; Wojtasik, 2010). Partie polityczne traktują je jako plebiscyt poparcia dla rządu/opozycji, sprawdzian dla partyjnej struktury czy wreszcie jako test dla potencjalnych koalicji wyborczych. W tym ostatnim przypadku „weryfikacji” poddane mogą zostać zarówno porozumienia partyjnych działaczy, jak i reakcja elektoratu (Molewicz, 2015, s. 53–54; Wojtasik, 2010).

W sposób szczególny na polityczny i partyjny charakter wyborów samorządowych wpływa również czasowy dystans między elekcjami samorządowymi i parlamentarnymi (Wojtasik, 2010, s. 65–66; Wojtasik, 2013). W 2024 r., po raz pierwszy od 2006 r., wybory samorządowe następowały niedługo po parlamentarnych. Niemniej jednak, podobnie jak w latach 2014 i 2018, stanowiły probierz politycznych preferencji.

Przeprowadzone analizy ilościowe wyników głosowania i wyników wyborów do sejmików województw pozwalają stwierdzić, że elekcje te zdominowane zostały przez partie polityczne. Od roku 1998, czyli od pierwszych wyborów samorządowych na poziomie województwa, agregacja głosów „partyjnych” w tychże wyborach nie spadła poniżej 80%, osiągając średni wynik dla siedmiu elekcji na poziomie ok. 90%. W rekordowym pod tym względem roku 2018 odsetek głosów na „partyjne” komitety wyniósł 94,47% (tab. 1). W przeliczeniu na odsetek mandatów zdobytych przez „partyjne” komitety w sejmikach wojewódzkich (organach uchwałodawczych w polskim samorządzie na poziomie regionalnym) średnia dla dotychczasowych elekcji wyniosła 97%. Co więcej, na przestrzeni dwudziestu lat partyjne komitety za każdym razem zdobywały powyżej 95% mandatów w sejmikach. Można zatem mówić o pełnej dominacji partii politycznych w samorządzie na poziomie województwa i jednocześnie całkowitym wręcz zamknięciu na tym szczeblu możliwości skutecznego działania aktorów pozapartyjnych.

Przedstawione dane ukazują nam realia wyborów do sejmików, podczas których decydujący głos mają partie polityczne. W kontekście debiutujących radnych można stwierdzić, że podobnie jak w wyborach do Sejmu znaczący wpływ na zjawisko debiutów mają polityczne partie przesądzające o kształcie list wyborczych.

Tabela 1. Poparcie i liczba mandatów zdobyta przez partyjnych uczestników wyborów samorządowych na poziomie województwa

Wybory	Procent uzyskanych głosów	Liczba zdobytych mandatów	Procent zdobytych mandatów
2024	92,66	543 z 552	98,37
2018	94,47	529 z 552	95,83
2014	92,31	535 z 555	96,40
2010	86,62	541 z 561	96,43
2006	92,72	553 z 561	98,57
2002	81,98	534 z 561	95,19
1998	88,87	836 z 855	97,78
Średnia	89,49	–	96,70

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych Państwowej Komisji Wyborczej.

Radni debiutanci sejmików wojewódzkich kadencji 2024–2029 – skala i uwarunkowania zjawiska

Ponieważ wybory do każdego sejmiku wojewódzkiego są odrębnymi aktami głosowania, udział radnych debiutantów w sejmikach bywa zróżnicowany.

Tabela 2. Udział debiutantów wśród radnych wojewódzkich w 2024 r.

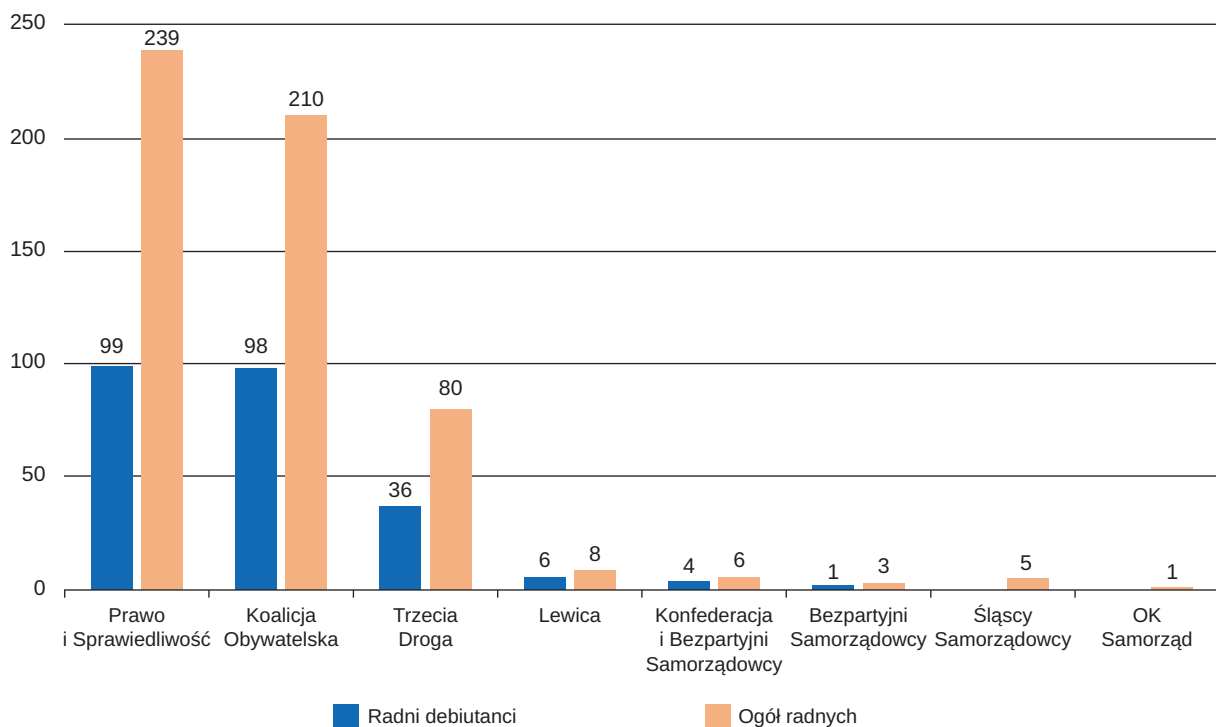
Sejmik	Liczba radnych	Liczba debiutantów	Procent debiutantów
Dolnośląski	36	18	50,0
Kujawsko-pomorski	30	11	36,7
Lubelski	33	18	54,6
Lubuski	30	11	36,7
Łódzki	33	16	48,5
Małopolski	39	15	38,5
Mazowiecki	51	24	47,1
Opolski	30	9	30,0
Podkarpacki	33	13	39,4
Podlaski	30	7	23,3
Pomorski	33	14	42,4
Śląski	45	23	51,1
Świętokrzyski	30	11	36,7
Warmińsko-mazurski	30	14	46,7
Wielkopolski	39	22	56,4
Zachodniopomorski	30	17	56,7
Łącznie	552	243	44,0

Źródło: opracowanie własne.

Średni udział radnych debiutantów wśród radnych sejmików wojewódzkich wyniósł w skali kraju w wyborach w 2024 r. 44%. W analizowanej grupie zwraca uwagę Sejmik Województwa Podlaskiego, w którym debiutanci stanowią tylko 23,3%. Na przeciwnym biegunie plasują się następujące sejmiki: dolnośląski, lubelski, śląski, wielkopolski i zachodniopomorski, w których przynajmniej połowę składu w kadencji 2024–2029 stanowią radni debiutujący na tym szczeblu politycznym. Rozbieżność w liczbie mandatów zdobytych przez debiutantów związana z dwoma

istotnymi czynnikami: alternacją władzy na poziomie sejmikowym oraz zmianą liczby ugrupowań zdobywających mandat. Oba zjawiska przyczyniają się do zwiększenia odsetka debutantów w związku ze powiększeniem liczby mandatów zdobytych przez jedne komitety wyborcze kosztem innych. W takiej sytuacji dodatkowe mandaty przypadające komitetom wyborczym bardzo często zdobywają debutanci.

W toku prowadzonej analizy postawiono tezę o upartyjnieniu sejmików województw. Przedstawione powyżej dane o skali tego zjawiska autorzy postanowili przeanalizować także z uwzględnieniem podziału mandatów na poszczególne komitety wyborcze, a także w odniesieniu do sejmikowych debutantów (ryc. 1).

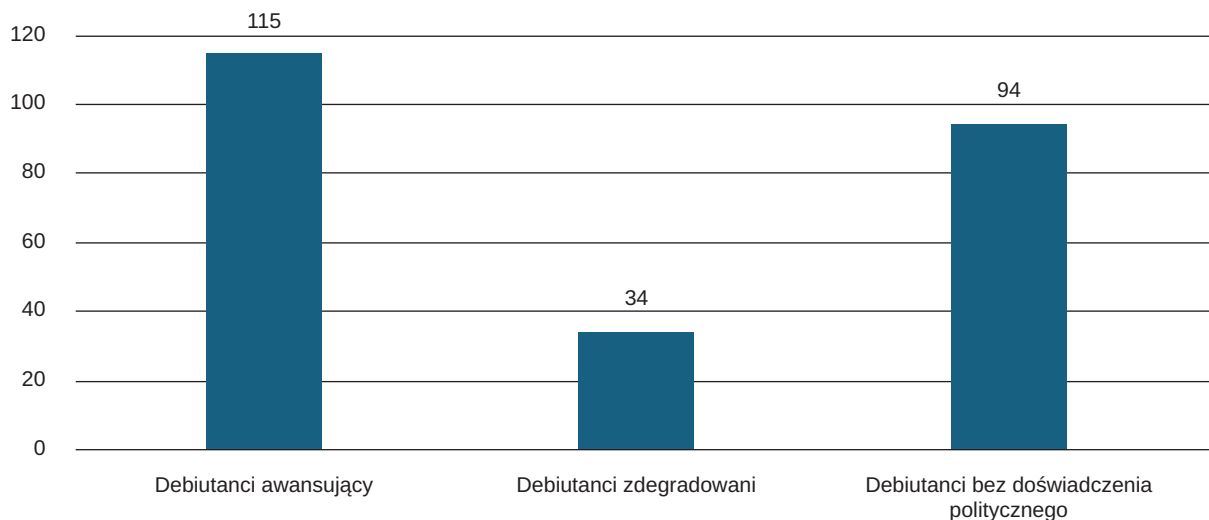


Ryc. 1. Liczba radnych debutantów na tle ogółu radnych startujących z list poszczególnych komitetów wyborczych

Źródło: opracowanie własne.

Wykres na rycinie 1 pozwala wskazać liczbę radnych debutantów na tle ogółu radnych reprezentujących poszczególne komitety wyborcze. Okazuje się, że tylko jeden debutant (0,4%), reprezentant Bezpartyjnych Samorządowców, otrzymał mandat z list komitetu niemającego swojej reprezentacji w Sejmie ani w Senacie. Jeśli chodzi zaś o ogół radnych wojewódzkich, to 9 z nich (1,6%) pochodzi z komitetów, które nie mają reprezentacji w Sejmie i Senacie. Powyższe zestawienie nie tylko potwierdza tezę o dominacji partii w sejmikach wojewódzkich, ale przede wszystkim unaocznia, że debiuty z lokalnych komitetów wyborczych są o wiele trudniejsze niż z komitetów partii ogólnopolskich, w tym zwłaszcza parlamentarnych. Przykłady Śląskich Samorządowców i OK Samorząd świadczą o tym, że uzyskanie mandatu z listy lokalnego komitetu to domena rozpoznawalnych, lokalnych polityków. W przypadku partii ogólnopolskich pomocny może być szyld partyjny oraz fakt zdobywania większej liczby mandatów na poziomie okręgów wyborczych, a także korzystanie przez debutantów z „lokomotywu” (Peszyński, 2011) czy „odkurzaczy” (Rakowski, 2012) na listach wyborczych. Wskazane zjawisko potwierdza analiza dotycząca odsetka debutantów wśród ogółu radnych reprezentujących poszczególne komitety wyborcze w perspektywie ogólnopolskiej. Radni debutanci stanowią bowiem 41,4% ogółu radnych sejmikowych, którzy otrzymali mandat z list Prawa i Sprawiedliwości. W przypadku Koalicji Obywatelskiej odsetek ten wynosi 46,7%, wśród radnych Trzeciej Drogi 45,0%, w przypadku Lewicy aż 75,0%, pośród radnych Konfederacji i Bezpartyjnych Samorządowców 66,7%, a w przypadku Bezpartyjnych Samorządowców 33,3%.

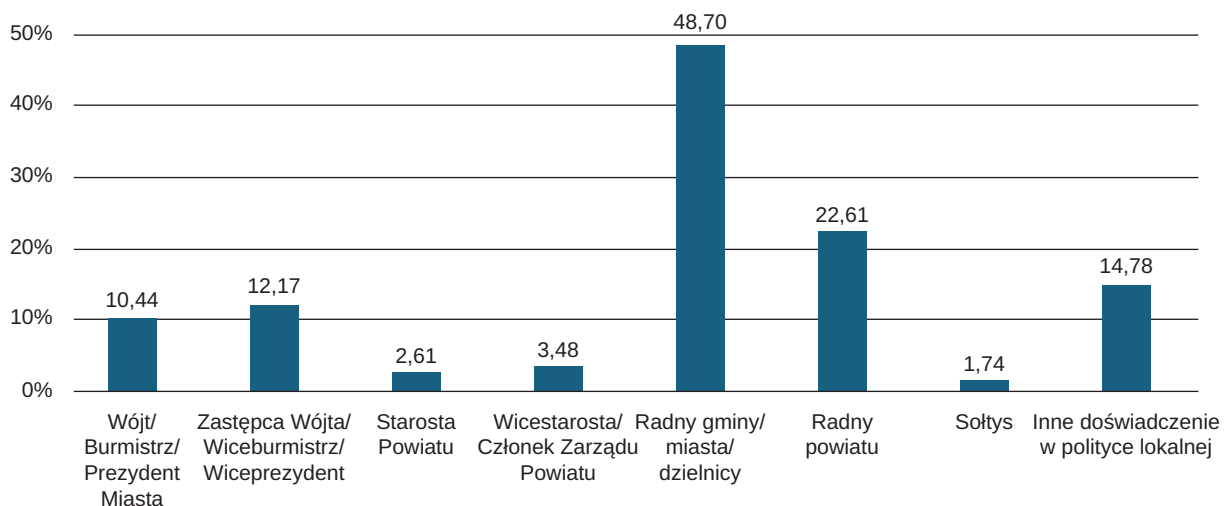
Bardzo interesujące wydaje się doświadczenie polityczne sejmikowych radnych debutantów. W toku rozważań teoretycznych zaproponowano trzy kategorie nowych radnych: debutantów zdegradowanych, a więc tych z przeszłością w polityce centralnej; debutantów awansujących, którzy wchodzi do sejmiku z samorządu gminnego lub powiatowego, oraz debutantów bez doświadczenia politycznego rozumianego jako pełnienie funkcji pochodzącej z wyboru. Skalę tego zjawiska zaprezentowano na rycinie 2.



Ryc. 2. Liczba radnych debutantów z uwzględnieniem doświadczenia politycznego w perspektywie ogólnopolskiej

Źródło: opracowanie własne.

Wynika z niej, że debutanci awansujący stanowią 47,3% całej grupy. Odsetek debutantów zdegradowanych wynosi 14,0%, a tych bez doświadczenia politycznego – 38,7%. Wskazany podział będzie nam towarzyszył w toku dalszej analizy.



Ryc. 3. Stanowiska zajmowane przez debutantów awansujących w toku całej kariery politycznej, w ujęciu procentowym

Uwaga: ze względu na możliwość piastowania różnych funkcji w czasie kariery politycznej procenty nie sumują się do 100.

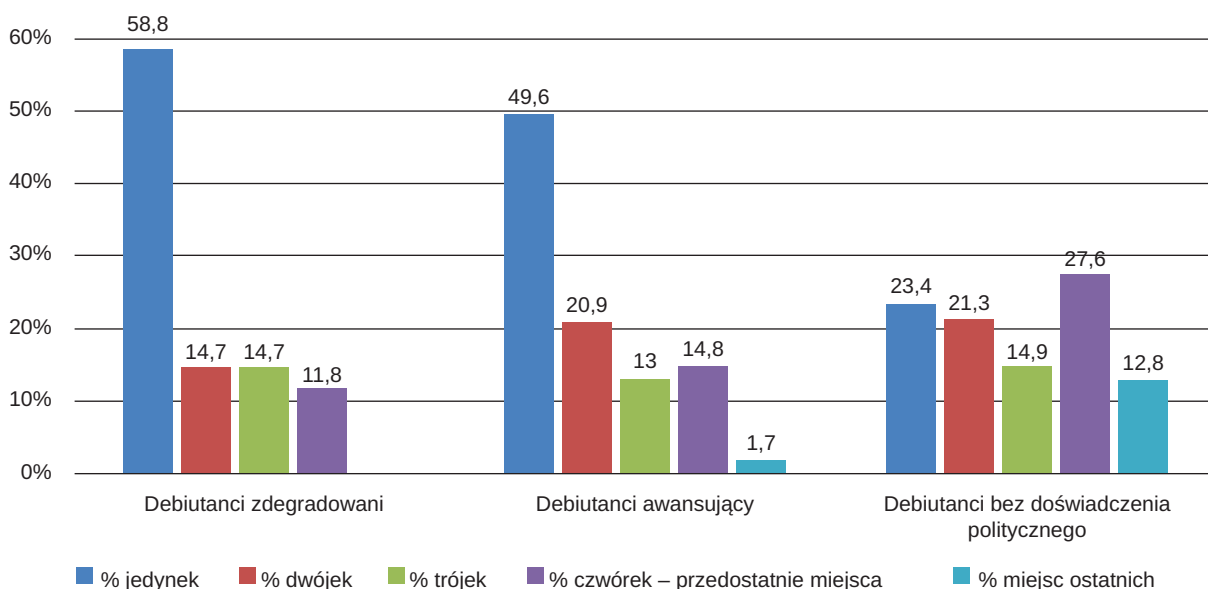
Źródło: opracowanie własne.

Szczególnie interesująca jest najliczniejsza kategoria – radnych awansujących. Analizując szczegółowo polityczne doświadczenie tej grupy debutantów, stwierdzamy, że jeżeli sejmikowi radni mają już doświadczenie samorządowe na szczeblu gminy lub powiatu, to jest to doświadczenie

radnego – ok. 70% przypadków debutantów awansujących. Zdecydowanie rzadziej debutantami awansującymi są wójtowie (burmistrzowie, prezydenci miast) – 10% lub ich zastępcy (12%). Szczegółowy rozkład funkcji radnych notujących awans przedstawiono na rycinie 3.

Dane zaprezentowane na ryc. 3 mogłyby wskazywać, że pozycja sejmikowego radnego nie jest atrakcyjna dla starostów powiatów oraz wójtów, burmistrzów i prezydentów miast ani dla ich zastępców. Mogłaby z kolei być interesującą opcją dla radnych niższego szczebla samorządu. Takie wnioskowanie byłoby jednak błędne, sam fakt bowiem, że byłych radnych gminnych jest najwięcej wśród sejmikowych debutantów, nie jest wystarczającym potwierdzeniem takiego założenia. Radnych w Polsce jest kilkanaście razy więcej niż wójtów, burmistrzów i prezydentów miast, natomiast wśród sejmikowych debutantów odsetek radnych jest tylko 4,5 razy większy niż odsetek włodarzy gmin i miast. Jednak przyglądając się zarówno wynagrodzeniom włodarzy gmin i miast, jak również możliwości politycznego sprawstwa na tych stanowiskach, stwierdzić trzeba, że pozycja sejmikowych radnych rzeczywiście wydaje się mniej atrakcyjna.

Ważnym wymiarem analiz była kwestia politycznego potencjału debutantów podczas wyborów. Tę część analizy rozpoczyna wskazanie miejsc na listach wyborczych, które otrzymali kandydaci, którzy po raz pierwszy uzyskali mandat radnego sejmikowego (ryc. 4)².



Ryc. 4. Miejsca radnych debutantów na listach wyborczych w 2024 r. w ujęciu procentowym

Źródło: opracowanie własne.

Jak widać na zaprezentowanym wykresie, debutanci zdegradowani mogą liczyć na preferencyjne traktowanie na listach wyborczych. Są to w przeważającej większości byli posłowie lub senatorowie, którzy po nieskutecznym starcie w wyborach parlamentarnych otrzymali coś w rodzaju nagrody pocieszenia.

Bardzo korzystną pozycję na listach wyborczych mają również debutanci awansujący. Jak wynika z przeprowadzonej analizy, są to osoby związane z partiami politycznymi, a przy tym znane już z pracy w samorządzie. W tej grupie, jak pisaliśmy wcześniej, bardzo często pojawiają się byli prezydenci miast, burmistrzowie czy wójtowie oraz radni gminni i powiatowi.

Najmniej korzystna wydaje się pozycja wyjściowa debutantów bez doświadczenia politycznego. Nie jest to zaskakujące, jeżeli weźmie się pod uwagę praktykę tworzenia list wyborczych. O ile więc w przypadku debutantów zdegradowanych oraz awansujących kluczem do osiągnięcia sukcesu wyborczego będzie otrzymanie „miejsca biorącego” (Chelstowska i in., 2015, s. 10; Stępień, 2024; Wojciechowski, Żmigrodzki, 2014), o tyle w przypadku debutantów bez doświadczenia

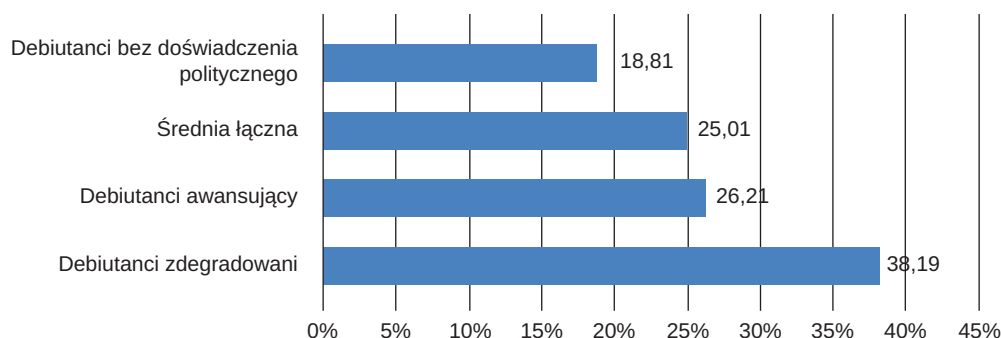
² Autorzy zrezygnowali z wyliczania średnich pozycji na listach wyborczych z uwagi na problemy metodologiczne zidentyfikowane przez badaczy systemów wyborczych z głosami preferencyjnymi. Patrz szerzej: Flis, Gendźwiłł, 2017; Gendźwiłł, Flis, Stolicki, 2018; Marcinkiewicz, Stegmaier, 2015.

politycznego będzie to raczej „interwencja wyborcy” (Flis, 2014; Gendźwiłł, Raciborski, 2014; Matyja, 2013). Polega ona na tym, że kandydat startujący z niekorzystnego miejsca, np. w środku listy, z uwagi m.in. na rozpoznawalność oraz osobistą wolę wyborcy otrzymuje na tyle wysoki wynik wyborczy, że obejmuje mandat, w tym przypadku radnego sejmiku wojewódzkiego.

Zidentyfikowanie „interwencji wyborcy”, zgodnie z założeniami Adama Gendźwiłła i Jacka Raciborskiego (2014), polega na sprawdzeniu, czy każdy z kandydatów dostałby mandat, gdyby decydująca była wyłącznie kolejność kandydatów na liście. Weryfikacja wyników elekcji sejmikowej z 2024 r. za pomocą tej metody pozwoliła nam stwierdzić, że swój mandat „interwencji wyborców” zawdzięcza 5 radnych debutantów zdegradowanych, 22 radnych debutantów awansujących i aż 38 radnych debutantów bez doświadczenia politycznego.

Jeśli chodzi o rozkład terytorialny zjawiska „interwencji wyborców”, najwięcej radnych debutantów, bo aż 9, zawdzięcza swój mandat „interwencji wyborców” w województwie mazowieckim oraz lubelskim, co może świadczyć o tym, że mieszkańcy wymienionych regionów w najmniejszym stopniu korzystają ze „wskazówek” udzielanych im przez partie polityczne na listach wyborczych. Żaden z radnych debutantów nie zawdzięcza swojego mandatu „interwencji wyborców” w województwie kujawsko-pomorskim, a średnia dla wszystkich województw wyniosła 4,06.

Innym wskaźnikiem określającym pozycję trzech kategorii sejmikowych radnych debutantów, tym razem w ocenie wyborców, są różnice w średnim poparciu procentowym udzielanym przedstawicielom każdej z analizowanych grup, które zaprezentowano na rycinie 5³.



Ryc. 5. Średnie procentowe poparcie dla radnych debutantów na listach wyborczych w 2024 r.⁴

Źródło: opracowanie własne.

Dane na rycinie 5 potwierdzają założenia badawcze autorów. Największy odsetek głosów uzyskują debutanci zdegradowani, ponieważ są to osoby rozpoznawalne nawet w perspektywie ogólnopolskiej. Powyżej średniej plasują się też często popierani lokalnie debutanci awansujący, natomiast najniższy odsetek głosów uzyskują debutanci, którzy nie posiadają doświadczenia politycznego.

Przeprowadzona analiza pozwala na stwierdzenie, że odsetek radnych debutantów w sejmikach wojewódzkich jest bardzo zróżnicowany, a same analizowane gremia niezwykle upartyjnione. Dodatkowo podział sejmikowych radnych debutantów na trzy grupy: zdegradowanych, awansujących oraz tych bez doświadczenia politycznego ukazuje interesujące badawczo zależności. Debiutanci zdegradowani z doświadczeniem w polityce centralnej uzyskują nie tylko najlepsze miejsca na liście wyborczej, ale również najlepsze wyniki wyborcze. Na drugim biegunie znajdują

³ Autorzy wybrali procentowe poparcie udzielane kandydatowi w okręgu wyborczym, z którego startował, na liście wyborczej, z której startował, ponieważ z uwagi na zróżnicowanie liczby wyborców w okręgach wyborczych łączna liczba uzyskanych głosów nie byłaby dobrym wskaźnikiem poparcia

⁴ Badanie związku między zmiennymi z wykorzystaniem testu eta (z uwagi na badanie związku zmiennej jakościowej, nominalnej – rodzaj debiutu, ze zmienną ilościową – procent poparcia każdego radnego debutanta), $N = 243$. Na początku przeprowadziliśmy analizę wariancji (ANOVA), która wskazała na istotność statystyczną występującą między badanymi zmiennymi: ANOVA $p < 0,01$. Następnie obliczyliśmy statystykę eta, wskazującą na siłę związku między zmiennymi: $\eta = 0,430$ – co świadczy o umiarkowanie silnej korelacji między poziomem debiutu i średnim poparciem udzielanym kandydatom.

się debiutanci bez doświadczenia politycznego, którzy startują z dużo gorszych pozycji, uzyskując przy tym zdecydowanie gorszy wynik wyborczy.

Podsumowanie

Przeprowadzona analiza pozwala na udzielenie odpowiedzi na sformułowane we wstępie pytania badawcze. Zjawisko sejmikowych radnych debiutantów jest zauważalne w skali całego kraju i poszczególnych sejmików wojewódzkich. Choć średnia ogólnopolska nowych radnych spośród wszystkich 552 osób, które uzyskały mandat, wynosi 44%, to zdarzają się województwa, w których debiutanci stanowią więcej niż połowę składu rady, a w jednym województwie debiutanci to mniej niż ¼ składu sejmiku. Nie udało się jednoznacznie określić czynnika, który determinuje to zróżnicowanie. Zagadnienie to wymaga pogłębionych i jednocześnie przekrojowych studiów wykraczających poza jedną kadencję.

W przeprowadzonej analizie wyróżniono trzy grupy sejmikowych radnych debiutantów: najliczniejszą, debiutantów awansujących, cechujących się doświadczeniem politycznym zdobytym w samorządzie gminnym lub powiatowym; debiutantów zdegradowanych, z przeszłością parlamentarną, dla których zasiadanie w sejmiku województwa stanowi niejako przerwę w uczestnictwie w polityce na szczeblu centralnym, oraz debiutantów bez doświadczenia politycznego. Nasze badania potwierdzają, że ścieżki politycznych karier polskich radnych mają różnorodny przebieg, trudno więc mówić o jednym, dominującym modelu kariery politycznej. Dla największej ze wskazanych grup sejmik wojewódzki jest często kolejnym etapem na ścieżce awansu politycznego. W tym wypadku możemy mówić o jednokierunkowej ścieżce kariery politycznej awansującego debiutanta, który swoje polityczne doświadczenie zdobywa jako radny na poziomie samorządu gminnego lub powiatowego, a następnie awansuje na poziom sejmiku. Trudno przewidzieć, czy sejmik będzie ostatecznym etapem w jego karierze politycznej.

Jak pokazuje nasza analiza, 98,4% radnych sejmikowych zostało wybranych z list komitetów wyborczych posiadających swoją reprezentację parlamentarną, a więc *de facto* z list partii politycznych, należy zatem mówić o silnym upartyjnieniu sejmików wojewódzkich w Polsce. Potwierdza to również skala zjawiska debiutantów, którzy zasiadali w parlamencie, ale bez powodzenia ubiegali się o poselską lub senatorską reelekcję. Osoby takie otrzymują najlepsze miejsca na liście wyborczej, a co za tym idzie, najwyższe procentowe poparcie spośród wszystkich debiutantów, w związku z czym ewidentnym jest, że to partie polityczne decydują pośrednio o składzie sejmików wojewódzkich.

Odnosząc ustalenia zawarte w tekście do szerszego zagadnienia, jakim są badania nad elitami politycznymi (w tym także samorządowymi), dostrzegamy, podobnie jak w wypadku debiutów parlamentarnych, niezaprzeczone znaczenie partii politycznej dla procesu kształtowania ścieżek karier politycznych. Oczywiście nie dziwi fakt partyjnej decyzji dotyczącej umieszczenia (bądź nieumieszczenia) konkretnego kandydata na liście wyborczej (oraz na konkretnym miejscu). Tym, na co zwracamy uwagę, jest związane ze skalą upartyjnięcia wyborów do sejmików województw zamknięcie przestrzeni politycznych karier przed kandydatami spoza ogólnopolskich ugrupowań politycznych. Debiut w sejmiku województwa, a tym samym wejście w skład elity politycznej na szczeblu województwa jest możliwe praktycznie tylko z listy partyjnej.

Należy również dostrzec, że sejmik województwa stanowi istotne miejsce awansu dla lokalnych polityków. Jest to tym ważniejsze, że osoby z doświadczeniem samorządowym są szeroko reprezentowane także w polskim parlamencie (Aksztejn, Lackowska, 2023). Samorząd stanowi zatem ważny etap na ścieżce politycznej kariery potencjalnych elit parlamentarnych.

Bibliografia

- Aksztejn, W., Lackowska, M. (2023). *Trampolina? Szkoła demokracji? Powołanie? Znaczenie doświadczenia samorządowego posłów na Sejm IX kadencji w działalności parlamentarnej*. Centrum Analiz i Badań. Unia Metropolii Polskich im. Pawła Adamowicza.
- Borchert, J. (2011), Individual ambition and institutional opportunity: A conceptual approach to political careers in multi-level systems. *Regional & Federal Studies*, 21(2), 117–140.

- Borchert, J., Stolz, K. (2011). Introduction: Political career in multi-level systems. *Regional & Federal Studies*, 21(2), 107–115.
- Botella, J., Rodriguez Teruel, J., Barberà, O., Barrio, A. (2010). A new political elite in Western Europe? The political careers of regional prime ministers in newly decentralised countries. *French Politics*, 8, 42–61.
- Canon, D. (1990). *Actors, Athletes, and Astronauts: Political Amateurs in the United States Congress*. University of Chicago Press.
- Chelstowska, A., Druciarek, M., Niżyńska, A., Skoczylas, N. (2015). *Udział kobiet w wyborach parlamentarnych w 2015 roku. Wyniki monitoringu obserwatorium równości płci*. Instytut Spraw Publicznych.
- Dodeigne, J., Krukowska, J., Lazauskienė, A. (2018). The Mayors' Political Career: Between Local and National Ambition. W: H. Heinelt, A. Magnier, M. Cabria, H. Reynaert (red.), *Political Leaders and Changing Local Democracy. The European Mayor*. Palgrave Macmillan.
- Dojwa, K., Placety, J. (2006). Samorząd wojewódzki jako kreator elity politycznej. Radni sejmików wojewódzkich w wyborach parlamentarnych w 2005 roku. *Samorząd Terytorialny*, 3, 20–33.
- Flis, J. (2014). *Złudzenia wyboru*. Wydawnictwo Uniwersytetu Jagiellońskiego.
- Flis, J., Gendźwił, A. (2017). *Przedstawiciele i rywale – samorządowe reguły wyboru*. Fundacja im. Stefana Batorego.
- Ganowicz, E., Opióła, W. (2017). Specyfika partyjnej rywalizacji politycznej w wyborach do samorządu terytorialnego w roku 2014 na przykładzie województwa opolskiego. *Przegląd Politologiczny*, 2, 137–155.
- Gendźwił, A., Flis, J., Stolicki, D. (2018). Zwycięskie preferencje. Skuteczność głosów preferencyjnych w systemie proporcjonalnym z listami otwartymi. *Decyzje*, 29, 5–39.
- Gendźwił, A., Raciborski, J. (2014). Jak głosują wyborcy w warunkach preferencyjnych list wyborczych: przypadek Polski. *Decyzje*, 22, 47–70.
- Jakubowski, P. (2013). Elity lokalne w strukturach samorządu terytorialnego. W: K. Dąbrowski (red.), *Zarządzanie instytucjami obywatelskimi i samorządowymi*. Warszawska Wyższa Szkoła Ekonomiczna im. E. Wiszniewskiego.
- Lewandowski, A. (2020). Posłowie debutanci w Sejmie VII, VIII i IX kadencji. Przyczynek do analizy zjawiska wymiany partyjnych elit. *Świat Idei i Polityki*, 19, 79–99. DOI: 10.15804/siip202004
- Lewandowski, A., Perlikowski, Ł. (2023). Between Social and Political Sphere – Civil Society Dilemmas in the Third Republic of Poland. *Civil Szemle, Special Issue V*, 5–24.
- Lindstädt, R., Slapin, J.B., Wielen, R.J.V. (2012). Adaptive behaviour in the European Parliament: Learning to balance competing demands. *European Union Politics*, 13(4), 465–496. DOI: 10.1177/1465116512441267
- Majcherkiewicz, T. (2017). Kariery polityków regionalnych i nowe ścieżki karier w ujęciu teorii rządzenia wielopoziomowego. *Studia Regionalne i Lokalne*, 2, 69–87.
- Majcherkiewicz, T. (2018). Wybory regionalne jako wybory drugorzędne a perspektywa rządzenia wielopoziomowego. *Przegląd Politologiczny*, 1, 171–190.
- Majcherkiewicz, T. (2021). *Politycy i polityka regionalna w systemie wielopoziomowym. Koalicje regionalne. Dobór regionalnych elit samorządowych. Modele polityki regionalnej. Role aktorów i wzory karier*. Wydawnictwo Naukowe Uniwersytetu Pedagogicznego.
- Marcinkiewicz, K., Stegmaier, M. (2015). Ballot Position Effects Under Compulsory and Optional Preferential-List PR Electoral Systems. *Political Behavior*, 37(2), 365–386.
- Marks, G., Hooghe, L., Blank, K. (1996). European integration from the 1980s: state-centric v. multi-level governance. *Journal of Common Market Studies*, 34(3), 341–378.
- Matland, R., Studlar, D. (2004). Determinants of Legislative Turnover: A Cross-National Analysis. *British Journal of Political Science*, 34(1), s. 87–108.
- Matyja, R. (2013). *Rywalizacja polityczna w Polsce*. Ośrodek Myśli Politycznej.
- Molewicz, M. (2015). Ugrupowania lokalne i partie polityczne w wyborach samorządowych w województwie zachodniopomorskim w latach 2002–2014. *Opuscula Sociologica*, 3(13), 47–57.
- Nowakowski, C., Ptak, A. (2012). Lokalne elity władzy w Polsce u progu zmian ustrojowych. *Samorząd Terytorialny*, 6, 5–16.
- Nyckowiak, J. (2013). Perspektywa neoinstytucjonalna w analizach przebiegu karier politycznych. *Acta Universitatis Lodzensis. Folia Sociologica*, 46, 75–87.
- Peszyński, W. (2011). Personalne aspekty rywalizacji wyborczej do Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej. Analiza zjawiska „jeżdżenia na gąpek” na wybranych przykładach. *Studia Wyborcze*, 11, 47–68.
- Pieniężny, D., Jankowski, M. (2024). Aktualne ograniczenia oraz możliwe sposoby zwiększenia poziomu reprezentatywności wyborów do Sejmu RP. *Przegląd Prawa Konstytucyjnego*, 2(78), 27–40.

- Rakowski, M. (2012). „Lokomotywy” czy „odkurzacze”? – O wynikach liderów list wyborczych. Polemika z Wojciechem Peszyńskim. *Studia Wyborcze*, 13, 61–77.
- Rief, K., Schmitt, H. (1980). Nine Second-Order National Elections – a Conceptual framework for the Analysis of European Election Results. *European Journal of Political Research*, 8(1), 6–11.
- Ruchelman, L. (1970). *Political Careers: Recruitment Through the Legislature*. Fairleigh Dickinson University Press.
- Schakel, A.H., Jeffery, C. (2012). Are Regional Elections really ‘Second-Order’ Elections?, *Regional Studies*, 47(3), 323–341.
- Stępień, P. (2024). „Jedynki” i „lokomotywy wyborcze”. <https://mamprawowiedziec.pl/czytelnia/artukul/jedynki-i-lokomotywy-wyborcze> (dostęp: 12.05.2024).
- Stolz, K. (2003). Moving up, moving down: Political careers across territorial levels. *European Journal of Political Research*, 42(2), 223–248.
- Stolz, K. (2011). The regionalization of political careers in Spain and the UK. *Regional & Federal Studies*, 21(2), 223–243.
- Szczudlińska-Kanoś, A. (2014). *Regionalne elity polityczne w Polsce*. Wydawnictwo Uniwersytetu Jagiellońskiego.
- Trzcińska, J., Witt, K. (2020). Ścieżki karier polskich polityków – w kierunku nowego modelu? *Wrocławskie Studia Politologiczne*, 28, 105–117.
- Verzichelli, L. (1996). The New Members of Parliament. W: R.S. Katz, P. Ignazi (red.), *Italian Politics*. Routledge.
- Wojciechowski, Ł., Żmigrodzki, R. (2014). Mechanizm kwotowy w wyborach do Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej w 2011 roku. *Prawo i Polityka*, 5, 73–91.
- Wojtasik, W. (2010). Drugorzędność wyborów samorządowych w teorii i badaniach empirycznych. W: M. Barański, A. Czyż, S. Kubas (red.), *Rola samorządu terytorialnego w modernizacji Polski*. Wydawnictwo Uniwersytetu Śląskiego.
- Wojtasik, W. (2013). Systemowa specyfika wyborów samorządowych w Polsce. *Rocznik Nauk Społecznych*, 5(1), 53–72.

Ocena efektywności kosztowej systemów segregacji odpadów w miastach wojewódzkich Polski

Studia Regionalne i Lokalne
Nr 2(100)/2025
© Authors 2025



ISSN 1509-4995
E-ISSN 2719-8049
doi: 10.7366/15094995210005

Jarosław Kempa

Uniwersytet Gdański, Wydział Ekonomiczny, ul. Armii Krajowej 119/121, 81-824 Sopot, Polska;
e-mail: jaroslaw.kempa@ug.edu.pl; ORCID 0000-0001-8311-0958

Bernadeta Baran

Uniwersytet Ekonomiczny we Wrocławiu, ul. Komandorska 118/120, 53-345 Wrocław, Polska;
e-mail: bernadeta.baran@ue.wroc.pl; ORCID 0000-0003-1526-2954

Abstrakt

Od efektywności funkcjonowania systemów gospodarki odpadami zależy zdolność do osiągnięcia założonych celów w zakresie recyklingu odpadów. Polska jako członek UE zobowiązała się do osiągnięcia poziomu recyklingu stopniowo, tj. na poziomie 55% w 2025 r., 60% w 2030 r. oraz 65% w 2035 r., ale czy je wypełni, zależy m.in. od efektywności systemu odbioru odpadów. Celem opracowania jest sprawdzenie poziomu efektywności kosztowej selektywnej zbiórki odpadów w grupie miast wojewódzkich Polski w latach 2020–2023. W opracowaniu do oceny zastosowano zbiór wskaźników, w tym zaproponowanych przez autorów, obliczonych na podstawie – sprawozdań z wykonania budżetów miast oraz danych GUS. Z przeprowadzonej analizy wynika, że efektywność kosztowa jest bardzo zróżnicowana w badanych miastach, a samorządy poszukują optymalizacji systemów gospodarowania odpadami komunalnymi, tj. najlepszej relacji przychodów z opłat do kosztów. Na podstawie uzyskanych wyników można sądzić, że osiągnięcie zakładanych poziomów recyklingu odpadów będzie znacznym wyzwaniem lub wręcz niemożliwe dla wszystkich miast wojewódzkich w Polsce, co może być źródłem działań mających na celu poprawę tego stanu rzeczy dla władz samorządowych w Polsce.

Słowa kluczowe

gospodarka odpadami, recykling, gospodarka cyrkularna, selektywna zbiórka odpadów, miasta wojewódzkie,

The Cost-Effectiveness Assessment of Waste Segregation Systems in Poland's Voivodeship Cities

Abstract

The ability to achieve the assumed waste recycling targets depends on the efficiency of waste management systems. Poland, as a member of the EU, has committed to achieving the recycling levels gradually i.e. at the level of 55% in 2025, 60% in 2030 and 65% in 2035 but whether it will meet the targets depends, among other things, on the efficiency of the waste collection system. The aim of the study is to check the cost efficiency of selective waste collection in the group of Polish voivodeship cities in the years 2020–2023. The study used a set of indicators for the assessment, including those proposed by the authors, calculated on the basis of reports on the implementation of city budgets and data from the Central Statistical Office. The analysis shows that cost efficiency is very diverse in the cities under scrutiny, and local governments are looking for the optimisation of municipal waste management systems, i.e. the best ratio of revenues from fees to costs. Based on the obtained results, it can be assumed that achieving the assumed waste recycling levels will be a significant challenge – or even an impossible task – for all voivodeship cities in Poland, which can constitute a source of actions to improve this state of affairs for local government authorities in Poland.

Keywords

waste management, recycling, circular economy, selective waste collection, voivodeship city

Wprowadzenie

Odpady komunalne stanowią jedną z głównych grup odpadów, obok odpadów przemysłowych, niebezpiecznych, medycznych oraz ścieków. Wiążą się bezpośrednio z procesami konsumpcji osób fizycznych, głównie w gospodarstwach domowych, ale są generowane w dużych ilościach także w działalności przemysłowej, usługowej oraz w związku z funkcjonowaniem różnych instytucji. Odpady komunalne stanowią jedno z podstawowych wyzwań współczesnej gospodarki, wpływając zarówno na środowisko przyrodnicze, jak i na funkcjonowanie systemów gospodarczych oraz społecznych. Problem odpadów komunalnych nasila się globalnie wraz ze wzrostem urbanizacji, konsumpcjonizmu oraz zmianami demograficznymi (Oteng-Ababio, 2014). Szacuje się, że do 2050 r. ilość wytwarzanych odpadów komunalnych na świecie może wzrosnąć nawet o 70% (Kaza i in., 2018). Głównym czynnikiem tego wzrostu jest dynamiczny rozwój miast, które do 2050 roku mają skupiać około 68% światowej populacji, generując zdecydowaną większość odpadów (EEA, 2018). Miasta są szczególnie narażone na problemy związane z odpadami, ponieważ to właśnie tam koncentruje się produkcja, konsumpcja oraz działalność gospodarcza. W szczególności w miastach krajów rozwijających się brak infrastruktury umożliwiającej skuteczne zarządzanie odpadami prowadzi do ich niewłaściwego składowania, co z kolei wpływa negatywnie na środowisko i zdrowie mieszkańców (Oyedele, 2016; Abubakar i in., 2022). Także miasta krajów rozwiniętych, gdzie infrastruktura do zarządzania odpadami jest lepsza, borykają się z istotnymi wyzwaniami związanymi z efektywnością recyklingu i minimalizowaniem odpadów (Bhada-Tata i Hoornweg, 2012).

Segregacja odpadów komunalnych jest podstawowym elementem efektywnego systemu gospodarki odpadami, ponieważ umożliwia optymalizację procesu recyklingu (Ragaert i in., 2017; Sadeef i in., 2016) i pozwala na efektywne wyodrębnienie surowców wtórnych (Eriksen i in., 2018), co prowadzi do zmniejszenia zapotrzebowania na surowce naturalne oraz obniżenia poziomu emisji gazów cieplarnianych (EEA, 2008). Efektywne zarządzanie odpadami oparte na selektywnej zbiórce pozwala również na zmniejszenie ilości odpadów składowanych na wysypiskach, co przyczynia się do ochrony przestrzeni naturalnej i zmniejszenia negatywnego wpływu na ekosystemy (Wright i Kelly, 2017). Segregacja odpadów sprzyja też obniżeniu kosztów związanych z ich utylizacją, co jest szczególnie istotne dla miast ze względu na rosnące koszty związane z gospodarką odpadami (Smyk i Pawlos, 2021). Systemy oparte na segregacji zwiększają także świadomość ekologiczną społeczeństwa, co może wpływać na zmiany w zachowaniach konsumpcyjnych i generowanie mniejszej ilości odpadów (Akmal i in., 2023). Wdrożenie skutecznych systemów selektywnej zbiórki ma zasadnicze znaczenie nie tylko dla poprawy jakości środowiska, ale również dla spełnienia wymogów unijnych, takich jak dyrektywa 2008/98/WE w sprawie odpadów. Segregacja jest więc podstawą do stworzenia zrównoważonego systemu gospodarki odpadami, bardziej efektywnego zarówno pod względem ekonomicznym, jak i ekologicznym, a także odpowiada na wyzwania współczesnych miast w zakresie zarządzania zasobami i ochrony środowiska. W ujęciu lokalnym w Polsce problematyka gospodarowania odpadami komunalnymi nabiera istotnego znaczenia w kontekście obowiązujących regulacji prawnych oraz rosnących kosztów systemu zbiórki i przetwarzania odpadów. Od 1 stycznia 2020 roku selektywna zbiórka odpadów jest w Polsce obowiązkowa. Wprowadzone zmiany miały na celu zwiększenie poziomu recyklingu i ograniczenie ilości odpadów trafiających na składowiska.

W literaturze naukowej podkreśla się, że skuteczność systemu zależy od wielu czynników, takich jak infrastruktura odbioru odpadów, poziom świadomości ekologicznej mieszkańców oraz efektywność zarządzania przez jednostki samorządu terytorialnego (Ciechelska, 2016). Efektywność selektywnej zbiórki obejmuje więc aspekty ekologiczne, społeczne i ekonomiczne. Z perspektywy ekologicznej efektywność odnosi się do stopnia redukcji negatywnego wpływu odpadów na środowisko poprzez ich segregację i dalszy recykling. W kontekście społecznym efektywność dotyczy odpowiedzialności miast za jakość życia swoich mieszkańców, co wiąże się z właściwym zarządzaniem odpadami oraz edukacją społeczną w zakresie selektywnej zbiórki. Natomiast efektywność ekonomiczna oznacza maksymalizację wyników, czyli uzyskanie jak najwyższego poziomu odzysku surowców wtórnych przy minimalizacji nakładów finansowych, zaangażowania zasobów ludzkich i materialnych. Efektywność selektywnej zbiórki odpadów w jednostkach samorządu terytorialnego

zależy zatem od umiejętności balansowania pomiędzy tymi wszystkimi aspektami – technicznymi, ekonomicznymi i społecznymi – w celu osiągnięcia jak najlepszych rezultatów w zarządzaniu odpadami, uwzględniającym skalę wykorzystania zasobów i rachunek kosztów, jakie wiążą się z realizacją tego celu (Wąsowicz i in., 2018). Efektywność zarządzania odpadami powinna być więc analizowana w kontekście zrównoważonego rozwoju, gdzie każdy z tych trzech wymiarów wpływa na jakość systemu gospodarowania oraz na jego zdolność do realizowania celów długofalowych, takich jak poprawa jakości życia mieszkańców i minimalizacja negatywnego wpływu na środowisko naturalne. Kluczowym filarem jest przy tym planowanie strategiczne uwzględniające koszty zarządzania takim systemem (Kemp i in., 2005).

Stopień segregacji u źródła wpływa na skalę recyklingu i jakość materiałów wtórnych m.in. z tego powodu, że materiały nadające się do recyklingu odzyskane z odpadów zmieszanych są bardziej zanieczyszczone. Równocześnie segregacja u źródła i selektywna zbiórka mogą zwiększyć koszty procesu zbiórki odpadów, które w przypadku odpadów komunalnych są i tak wyższe w przeliczeniu na tonę niż w przypadku odpadów przemysłowych, ponieważ odpady komunalne są bardziej rozproszone (Bhada-Tata i Hoornweg, 2012)

Celem niniejszego opracowania jest ocena poziomu efektywności kosztowej selektywnej zbiórki odpadów w grupie miast wojewódzkich Polski w latach 2020–2023. Dodatkowo dokonano identyfikacji czynników wpływających na zróżnicowanie tej efektywności pomiędzy miastami oraz określono możliwe kierunki działań naprawczych i optymalizacyjnych. W ramach analizy sformułowano następujące pytania badawcze:

Jaka jest efektywność kosztowa systemów odbioru odpadów w miastach wojewódzkich?

Jak kształtują się różnice w kosztach selektywnej zbiórki odpadów między poszczególnymi miastami?

Jakie systemy naliczania opłat za odbiór odpadów obowiązują w badanych miastach?

Aby odpowiedzieć na powyższe pytania, przeprowadzono analizę danych pochodzących z bazy Głównego Urzędu Statystycznego (dotyczących odpadów komunalnych) oraz z budżetów 18 miast wojewódzkich. Ocenie poddano kluczowe wskaźniki, takie jak masa wytworzonych odpadów, poziom zbiórki selektywnej oraz wskaźnik efektywności kosztowej usług w odniesieniu do odebranych odpadów komunalnych. Na potrzeby niniejszego opracowania autorzy zaproponowali również własne mierniki oceny efektywności systemu gospodarki odpadami. Efektywność systemu obliczono poprzez porównanie wpływów i wydatków (rozdział 90002 budżetu) w przeliczeniu na mieszkańca. Efektywność selektywnej zbiórki określono, odnosząc średnie wydatki z lat 2021–2023 do średniej liczby ludności, a następnie dzieląc uzyskany wynik przez średni procentowy udział zbiórki selektywnej. Zaproponowane wskaźniki, ze względu na swój ogólny charakter, nie uwzględniają różnic wynikających ze specyfiki poszczególnych miast (np. gęstości zaludnienia czy struktury zabudowy).

W artykule autorzy skupili się na okresie 2020–2023, kiedy to systemy komunalne ukształtowały się po latach wdrażania procesu adaptacji selektywnej zbiórki odpadów. Podjęta analiza stanowi próbę wypełnienia istniejącej luki badawczej, wynikającej z ograniczonej dostępności porównań między miastami wojewódzkimi. Przeprowadzone badania mogą stanowić dla władz samorządowych użyteczne narzędzie analizy i porównania lokalnych systemów zbiórki odpadów – zarówno w ujęciu krajowym, jak i w kontekście porównań międzynarodowych (UE).

Gospodarka odpadami komunalnymi w aktach prawnych i literaturze

Gospodarka odpadami to „wszelkie przedsięwzięcia, działania czy też procedury, które wiążą się z unikaniem i ograniczaniem powstawania odpadów, ich unieszkodliwianiem i utylizacją oraz odzyskiem surowców wtórnych a następnie ich ponownym użyciem” (Famielec, 2017, s. 118). Podstawą funkcjonowania systemów gospodarki odpadami w Polsce są przepisy prawa krajowego i unijnego. Krajowe ramy prawne w tym zakresie tworzy głównie Ustawa z dnia 14 grudnia 2012 r. o odpadach (Dz.U. 2013 poz. 21). W zakresie gospodarki odpadami komunalnymi ustawa ta reguluje kwestie takie jak: zbieranie, transport, przetwarzanie i unieszkodliwianie odpadów. Organizacja gospodarki odpadami komunalnymi w gminach oparta jest natomiast na zasadach określonych w ustawie z 1996 r. o utrzymaniu czystości i porządku w gminach (Dz.U. 1996 nr 132 poz. 622)

i ustawie z 2011 r. o zmianie ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach (Dz. U. 2011 nr 152 poz. 897) wraz z kolejnymi zmianami, która po wejściu w życie w 2013 r. stała się podstawą nowego systemu gospodarowania odpadami komunalnymi. Jego założeniem było uszczelnienie gospodarki odpadami komunalnymi, zmniejszenie ilości składowanych odpadów komunalnych, zwiększenie liczby nowoczesnych instalacji do odzysku odpadów, zmniejszenie zanieczyszczenia środowiska naturalnego odpadami i zagrożeń związanych z ich transportem, ale przede wszystkim – wprowadzenie selektywnej metody zbierania odpadów komunalnych (Albin, 2018). Cele te wynikały z przepisów unijnych, w szczególności z dyrektywy ramowej o odpadach (2008/98/WE) i dyrektywy w sprawie składowania odpadów (199/31/WE), które określiły ogólne zasady gospodarowania odpadami komunalnymi, a także – co szczególnie ważne – ustanowiły hierarchię postępowania z odpadami i cele w zakresie recyklingu.

Gospodarka odpadami komunalnymi jest ściśle powiązana z gospodarką cyrkularną, kluczowym elementem polityki gospodarczej i środowiskowej w Unii Europejskiej (COM nr 398, 2014). Początki koncepcji gospodarki cyrkularnej sięgają lat 60. XX w. (Boulding, 1966), lecz dopiero jej rozwój w ostatniej dekadzie przyciągnął uwagę badaczy z różnych dziedzin (Ghisellini i in., 2016; Korhonen i in., 2017). Kirchherr i in. (2017) wskazali, że gospodarka cyrkularna łączy przede wszystkim zasady redukcji, ponownego wykorzystania i recyklingu. Takie podejście przyjęła Unia Europejska, uznając kluczową rolę gospodarki cyrkularnej w dążeniu do zrównoważonego rozwoju, efektywnego wykorzystania zasobów i redukcji negatywnego wpływu społeczeństw na środowisko (COM nr 614, 2015). Zrównoważona gospodarka odpadami oparta na hierarchii postępowania z odpadami jest przy tym istotnym elementem w procesie transformacji w kierunku gospodarki cyrkularnej i tworzy pewien ciąg działań regulowanych w prawie. W myśl przyjętej koncepcji zapobieganie ich powstawaniu oraz ponowne wykorzystanie są najbardziej pożądanymi scenariuszami. Kolejnymi oczekiwanymi działaniami są recykling (w tym kompostowanie) oraz inne metody odzysku, np. spalanie z odzyskiem energii. Najmniej pożądanym jest składowanie odpadów – z założenia tylko tych, których nie da się poddać innym procesom (Zębek, 2018). Należy podkreślić, że UE stosuje podejście wielowymiarowe w odniesieniu do gospodarki cyrkularnej, promując także wdrażanie innowacyjnych rozwiązań w gospodarce odpadami (technologicznych i organizacyjnych), w metodach finansowania, politykach i społeczeństwie, ale także innowacje procesowe w całym łańcuchu wartości. Tylko takie podejście umożliwi bowiem realizację wyznaczonych celów gospodarki cyrkularnej (Geissdoerfer i in., 2018).

W badaniach i analizach dotyczących gospodarowania odpadami tematyka ta jest poruszana w różnych kontekstach. Najczęściej jest odnoszona właśnie do gospodarki cyrkularnej (Moskwik i in., 2020; Smol i in., 2019), zasad zrównoważonego rozwoju (Das i in., 2019; Sztangret i Setlak, 2018), rozwiązań *smart city* (Stawasz, 2015; Bondar i in., 2022) czy zdrowia i środowiska (Ziraba i in., 2016; Adnan i in., 2020). Każde z tych ujęć pozwala wskazać inne problemy w zakresie gospodarki odpadami oraz propozycje nowoczesnych, ekologicznych rozwiązań pozwalających usprawnić jej funkcjonowanie. Z reguły gospodarka odpadami jest ukazywana jako poważny problem globalny. Jej znaczenie wynika ze wzrostu ilości i złożoności wytwarzanych odpadów, a także z zaawansowania rozwoju gospodarczego i procesów urbanizacyjnych, potęgujących zagrożenie dla zdrowia ludzi i zrównoważonego rozwoju (Kaza i in., 2018). Intensywnie bada się skalę generowania odpadów komunalnych i kwestie związane z ich charakterystyką w wielu krajach i regionach, proponując różne rozwiązania usprawniające gospodarowanie odpadami (Mmerek i in., 2016; Abbasi i El Hanandeh, 2016).

Kwestie związane z gospodarowaniem odpadami w polskich miastach są także obecne w literaturze naukowej. Izabela Jonek-Kowalska (2022) badała rezultaty, jakie osiągają polskie miasta wojewódzkie w zakresie redukcji ilości odpadów, ich segregacji i kosztów ich zbiórki. Agata Mesjasz-Lech (2021) skupiła się na identyfikacji problemu zmieszanych odpadów komunalnych w polskich miastach oraz ocenie wpływu inwestycji w środki trwałe na rzecz ochrony środowiska w zakresie gospodarki odpadami na ilość zmieszanych odpadów komunalnych w miastach. Krzysztof Wąsowicz (2019) poszukiwał optymalnego modelu ekonomicznego świadczenia usług użyteczności publicznej w sektorze gospodarki odpadami komunalnymi, oceniając efektywność systemów i przedsiębiorstw działających w tym sektorze. Aleksandra Lewandowska i Daniela Szymańska (2019) dokonały analizy zmian wielkości selektywnej zbiórki komunalnej, poziomu

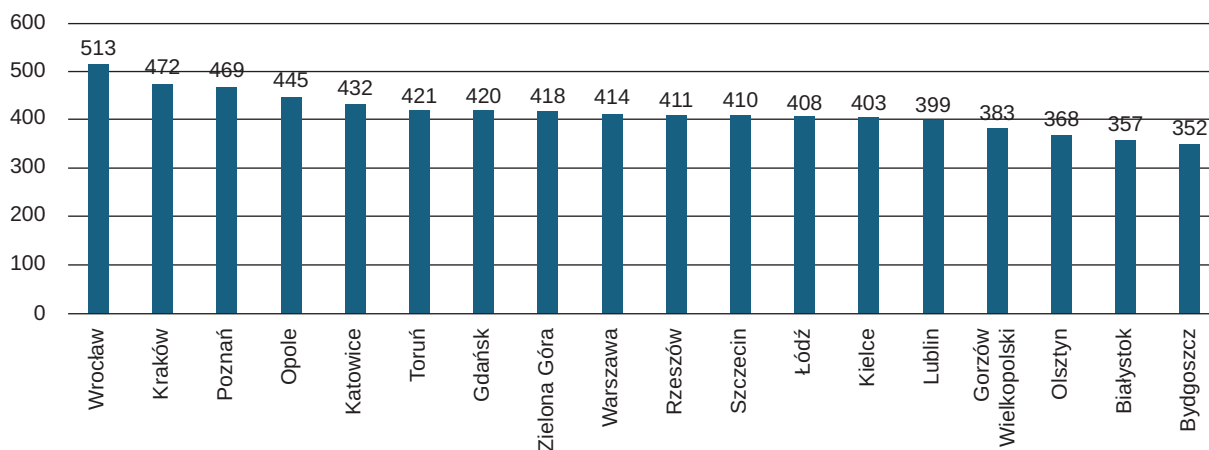
recyklingu i odzysku odpadów dla dziesięciu największych polskich miast, wykazując jednocześnie, że miasta te realizują przyjęte cele w zakresie odzysku odpadów komunalnych. Anas Zyadin i in. (2020) przeprowadzili badania dotyczące świadomości ekologicznej mieszkańców Wrocławia i korzyści płynących z segregacji odpadów, wskazując jednocześnie na braki w rozwiązaniach systemowych i infrastrukturze zarządzania zasobami. Z kolei problematyka gospodarowania odpadami w Krakowie została podjęta m.in. przez Antoniego i Dorotę Matuszko (2020) czy Wąsowicza i in. (2018). Próbę oceny wpływu zmian w zakresie kalkulacji opłat za gospodarowanie odpadami komunalnymi na ochronę środowiska naturalnego podjęli natomiast Stanisław Smyk i Waldemar Pawlos (2021). Wskazują oni, że opłaty oparte na zużyciu wody mogą w największym stopniu przyczynić się do ochrony środowiska.

Analiza regulacji prawnych oraz badań literaturowych wskazuje na kilka wyzwań w gospodarce odpadami komunalnymi. Po pierwsze, istnieje napięcie między celami unijnymi a realnymi możliwościami ich realizacji w polskich miastach, zwłaszcza w kontekście poziomu recyklingu i skuteczności systemów segregacji. Po drugie, zmiany legislacyjne (kolejne nowelizacje ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach) rodzą trudności w dostosowaniu systemów lokalnych do nowych wymogów. Po trzecie, wyzwaniem pozostają wysokie (i rosnące) koszty funkcjonowania systemów gospodarki odpadami. Rodzi się więc konieczność prowadzenia systematycznej analizy efektywności systemów zbiórki odpadów w polskich gminach, a także w miastach wojewódzkich (z uwagi na znaczenie miast w generowaniu odpadów komunalnych).

Analiza gospodarki odpadami w miastach wojewódzkich Polski

Odpowiedzialne decyzje wynikające ze świadomości problemów związanych z rosnącą ilością odpadów mogą istotnie przyczynić się do poprawy sytuacji środowiskowej i jakości życia. Ma to szczególne znaczenie dla społeczeństw o rozwiniętej infrastrukturze miejskiej, gdzie gospodarka odpadami stanowi istotne wyzwanie.

Z wykresu 1 wynika, że w miastach wojewódzkich w latach 2021–2023 średnia masa wytwarzanych odpadów komunalnych na 1 mieszkańca była najwyższa we Wrocławiu (513 kg), a najniższa w Bydgoszczy (352 kg), a średnia wartość wyniosła 416 kg. Dla wszystkich miast w latach 2021–2023 średnia masa wytworzonych odpadów na 1 mieszkańca wzrosła o 8,2 kg.



Ryc. 1. Średnia masa odpadów komunalnych (kg per capita) w latach 2021–2023 w miastach wojewódzkich Polski

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych GUS (2024) Bank Danych Lokalnych.

Z danych przedstawionych w tabeli 2 wynika, że w 2020 r. jedynie Gdańsk i Lublin osiągnęły poziom selektywnej zbiórki odpadów przekraczający 50%, natomiast najniższy poziom odnotowała Zielona Góra (25,3%). W 2023 r. najwyższy wynik odnotowało Opole (54,20%), a najniższy ponownie Zielona Góra (29,20%). W analizowanych latach widać znaczne wahania poziomu selektywnej

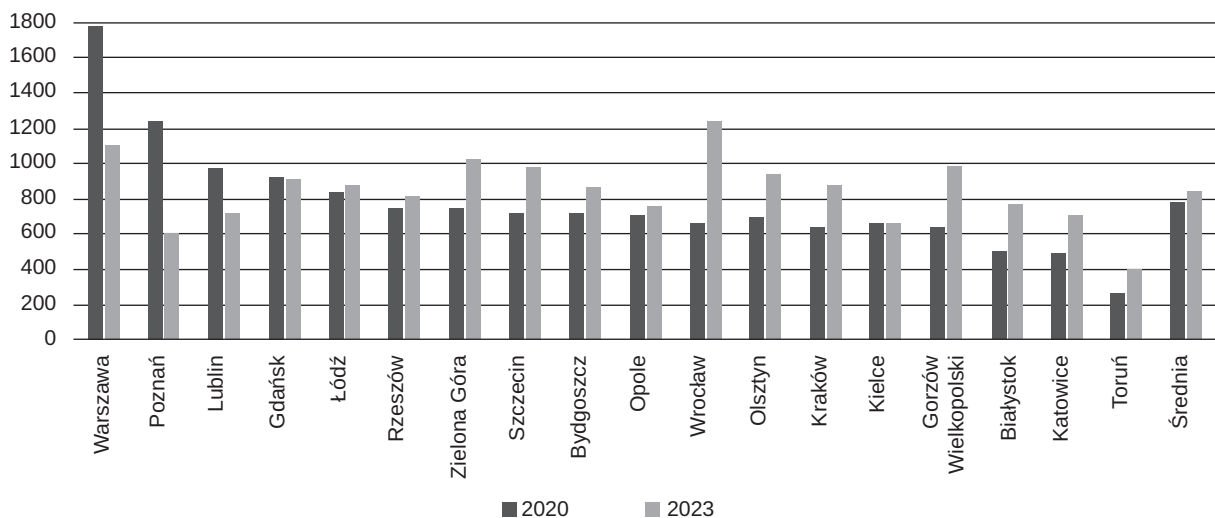
zbiórki odpadów. W przypadku 11 miast nastąpił wzrost masy odpadów zbieranych selektywnie, natomiast w przypadku 7 – spadek.

Średnia wartość zbiórki odpadów selektywnych dla miast w okresie 2020–2023 wzrosła jedynie o ok. 0,4 p.p. Można uznać, że jest to wynik niezadowalający, np. w porównaniu z wyższym średnim wzrostem masy wytwarzanych odpadów komunalnych.

Tab. 1. Odpady zebrane selektywnie w relacji do ogółu odpadów w 2020 i 2023 roku (%)

L.p.	Miasto	2020	2023	zmiana (p.p.)
1.	Kielce	31,0	37,9	6,9
2.	Opole	48,2	54,2	6,0
3.	Toruń	37,4	43,1	5,7
4.	Katowice	29,9	35,6	5,7
5.	Zielona Góra	25,3	29,2	3,9
6.	Poznań	38,8	42,7	3,9
7.	Kraków	45,7	48,8	3,1
8.	Łódź	32,4	34,0	1,6
9.	Gorzów Wielkopolski	37,8	39,2	1,4
10.	Szczecin	31,4	32,7	1,3
11.	Olsztyn	35,2	36,0	0,8
12.	Białystok	49,7	49,0	-0,7
13.	Rzeszów	48,4	46,7	-1,7
14.	Lublin	50,3	48,0	-2,3
15.	Warszawa	36,1	33,4	-2,7
16.	Wrocław	39,8	36,8	-3,0
17.	Bydgoszcz	48,1	43,4	-4,7
18.	Gdańsk	63,6	45,6	-18,0
	Średnia	40,51	40,91	0,4

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych GUS (2024).



Ryc. 2. Wskaźnik efektywności kosztowej usług w odniesieniu do odebranych odpadów komunalnych (zł/t) w 2020 i 2023 r.

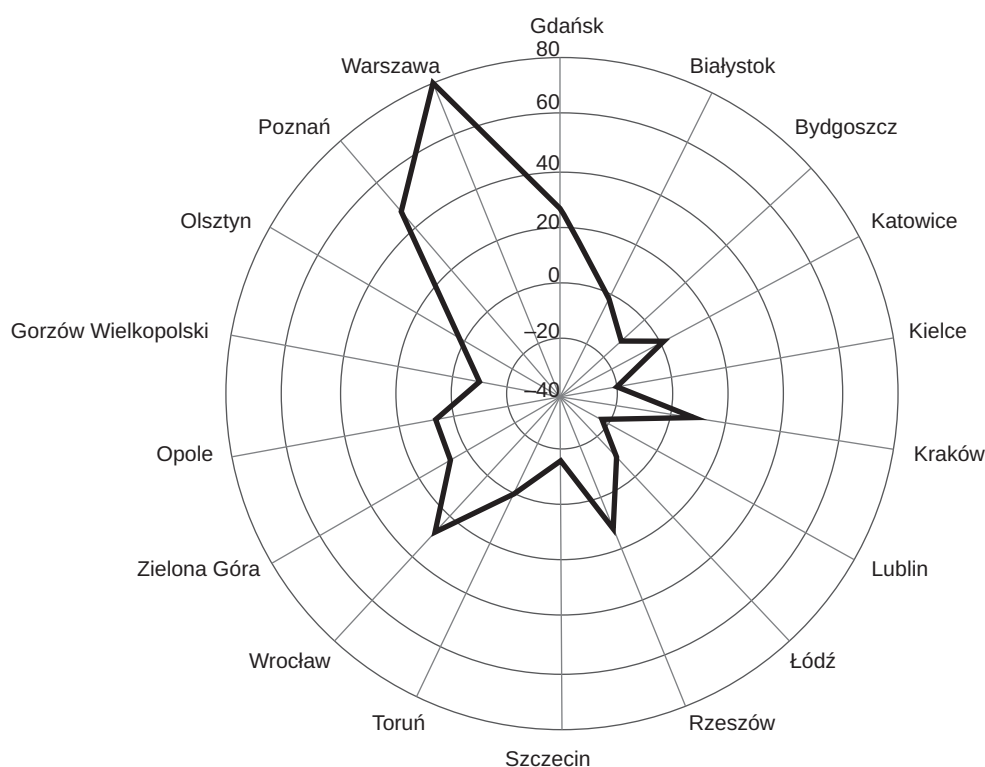
Źródło: opracowanie własne na podstawie danych GUS (2024).

Dla funkcjonowania miejskich systemów gospodarowania odpadami niezwykle istotna jest optymalizacja samego systemu i kosztów, jakie w związku z tym ponosi miasto. Z przeprowadzonej dla lat 2020 i 2023 analizy (ryc. 2) wynika, że w 2/3 miast badanej grupy, tj. w 12 miastach wojewódzkich, koszty wywozu odpadów komunalnych zwiększyły się, a w 6 miastach spadły. W 2020 r. najwyższy koszt poniesiony został w Warszawie (1776 zł/t), a najniższy w Toruniu

(265,6 zł/t). W 2023 r. najwyższy koszt został odnotowany również w Warszawie 1104 zł/t, a najniższy w Poznaniu 593 zł/t. W roku 2023 (w stosunku do 2020) najwyższy wzrost kosztów odnotowano we Wrocławiu – o 88,3%, a największy spadek kosztów w Poznaniu – o 52%. Średnio, dla wszystkich analizowanych miast w roku 2023 (w stosunku do 2020), koszty wzrosły o 9,3%. Cztery miasta o najwyższych kosztach w 2020 r. zmniejszyły je w 2023 r., natomiast w pozostałych miastach koszty w 2023 r. wzrosły (ryc. 2).

O skuteczności funkcjonowania miejskich systemów zagospodarowania odpadów świadczą także relacje dochodów gmin z tytułu opłat do wydatków systemu. Aby porównać efektywność systemów gospodarki odpadami w miastach, zaproponowano zatem obliczenia polegające na ustaleniu stosunku wpływów z tytułu opłaty za odbiór śmieci (rozdział 90002 po stronie dochodów w budżetach miast¹) do wydatków (rozdział 90002 po stronie wydatków w budżetach miast) w przeliczeniu na 1 mieszkańca (ryc. 3).

Średnio w latach 2021–2023 nadwyżkę opłaty komunalnej za odpady nad wydatkami zanotowano w 11 miastach: Gdańsku, Katowicach, Krakowie, Opolu, Olsztynie, Poznaniu, Rzeszowie, Toruniu, Warszawie, Wrocławiu i Zielonej Górze. Natomiast Białystok, Bydgoszcz, Gorzów Wielkopolski, Kielce, Lublin, Łódź i Szczecin zanotowały stratę i były zmuszone dopłacać do systemu (ryc. 3). Średnio w analizowanym okresie największą nadwyżkę w przeliczeniu na 1 mieszkańca uzyskały kolejno: Warszawa (80 zł), Poznań (46 zł), Gdańsk (25 zł) oraz Wrocław (25 zł). Średnio największy deficyt systemu w przeliczeniu na 1 mieszkańca odnotowały kolejno: Lublin (23 zł), Kielce (20 zł), Szczecin (16 zł) i Bydgoszcz (13 zł).

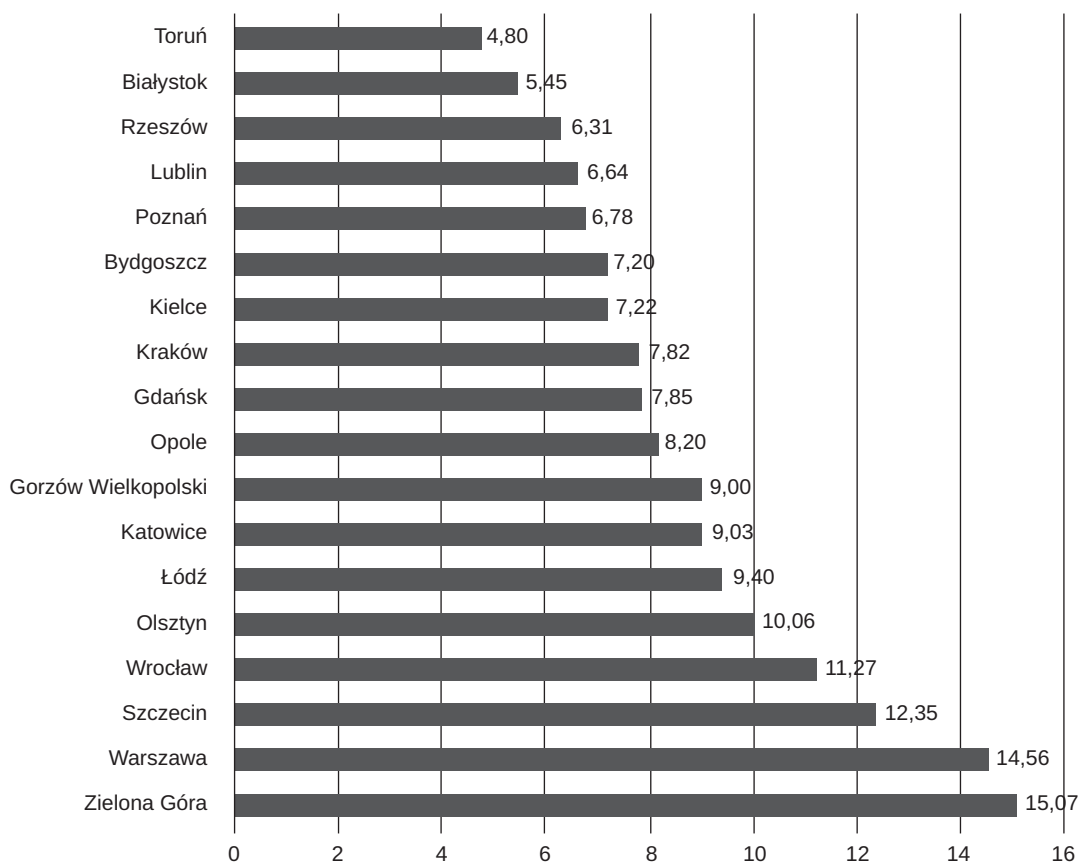


Ryc. 3. Efektywność kosztowa systemu gospodarki odpadami w miastach w latach 2021–2023 (w zł)

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych GUS (2024).

Efektywność segregacji odpadów w miastach obliczono, porównując średnią wydatków w latach 2021–2023 do średniej liczby ludności. Następnie uzyskane wartości podzielono przez średni procentowy udział zbiórki selektywnej odpadów w latach 2021–2023.

¹ Gorzów Wielkopolski wraz z gminami: Bogdaniec, Deszczno, Kłodawa, Lubiszczyn, Santok.



Ryc. 4. Efektywność selekcji odpadów w miastach (w zł)

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych GUS (2024).

Z ryc. 4 wynika, że w latach 2021–2023 najkorzystniejsza relacja nakładów na system gospodarki odpadami w przeliczeniu na 1 mieszkańca w stosunku do poziomu selektywnej zbiórki odpadów wystąpiła w Toruniu. W mieście tym każdy mieszkaniec płacił 6,78 zł za każdy 1% selekcji odpadów, natomiast w Zielonej Górze aż 15,07 zł.

Sposoby ustalania opłat za gospodarowanie odpadami

Spośród wszystkich generowanych odpadów w Polsce, tj. zarówno tych przemysłowych, jak i komunalnych, odpady przemysłowe stanowią ok. 89%, podczas gdy odpady komunalne to ok. 11%. Od 2014 r. widoczny jest trwały trend wzrostowy (średniorocznie o ok. 18,3% w latach 2014–2020). Większość odpadów komunalnych jest zbierana w strumieniach mieszanych – w 2020 r. było to 62%. Odpady komunalne zbierane selektywnie stanowią więc zaledwie 38% ogółu zebranych. Struktura odpadów zbieranych selektywnie zmieniła się znacznie na przestrzeni lat. W 2019 roku wśród odpadów zebranych selektywnie papier i tektura stanowiły 8,8%, szkło 14,5%, plastyki 10%, metale 0,4%, odpady biodegradowalne 30,1%, a pozostałe 20,8% (GUS, 2021).

Wielkość odpadów komunalnych i ich skład morfologiczny stanowią istotną informację przy planowaniu i realizowaniu właściwej gospodarki odpadami. Zależą one od liczby mieszkańców, zamożności społeczeństwa i modelu konsumpcji, a także od stopnia świadomości ekologicznej. W miarę wzrostu liczby ludności, intensyfikacji procesów urbanizacyjnych i rosnącej w związku z tym ilości odpadów efektywne zarządzanie staje się nie tylko koniecznością, lecz także priorytetem w zabiegach o utrzymanie czystego i zdrowego środowiska miejskiego (szerzej: Wąsowicz i in., 2018). Do podstawowych elementów efektywnej gospodarki odpadami należą system ustalania i wysokość opłat pobieranych za ich odbiór i utylizację.

Głównym ustawowym organem zobowiązanym i uprawnionym do wykonywania zadań gospodarki odpadami komunalnymi w Polsce jest gmina. Jej mieszkańcy, tj. producenci odpadów

komunalnych, finansują gospodarkę odpadami. Opłata z tego tytułu (uchwalana przez radę gminy i zasilająca budżet gminy) jest więc ekonomicznym instrumentem gospodarki odpadami. Koszty funkcjonowania systemu obejmują przede wszystkim odbieranie, transport, zbieranie, odzysk i unieszkodliwianie odpadów komunalnych, tworzenie i utrzymanie punktów selektywnego zbierania odpadów komunalnych, a także obsługę administracyjną systemu i edukację ekologiczną w zakresie prawidłowego postępowania z odpadami.

We wspomnianej ustawie o utrzymaniu czystości i porządku w gminach określone zostały metody ustalania opłat dla nieruchomości zamieszkałych (art. 6j ust. 1). Może to być iloczyn stawki opłaty oraz liczby mieszkańców zamieszkujących daną nieruchomość, ilości zużytej wody z konkretnej nieruchomości lub powierzchni lokalu mieszkalnego (w przypadku nieruchomości niezamieszkałej opłata za gospodarowanie odpadami komunalnymi stanowi iloczyn zadeklarowanej liczby pojemników lub worków przeznaczonych do zbierania odpadów komunalnych powstających na danej nieruchomości oraz stawki opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi). Wysokość opłat może być zatem zróżnicowana w zależności od powierzchni lokalu mieszkalnego, liczby mieszkańców zamieszkujących daną nieruchomość, ilości zużytej wody, miejsca odbierania odpadów (tereny wiejskie lub miejskie), rodzaju zabudowy, przy czym rada gminy może stosować łącznie różne kryteria różnicujące wysokość opłat wskazanych w ustawie. Gminy mogą też zastosować stawkę zryczałtowaną od gospodarstwa domowego, tj. stałą, miesięczną opłatę, niezależną od liczby osób, zużycia wody czy powierzchni (stosowana głównie w zabudowie jednorodzinnej).

Tab. 2. Metody naliczania opłat w miastach wojewódzkich Polski w 2023 r.

Lp.	Miasto	Metoda naliczania opłat
1.	Gdańsk	od powierzchni
2.	Białystok	od powierzchni
3.	Bydgoszcz	od osoby
4.	Katowice	od osoby
5.	Kielce	od osoby
6.	Kraków	od osoby
7.	Lublin	od osoby
8.	Łódź	od osoby/od wody
9.	Rzeszów	od osoby
10.	Szczecin	od osoby/od gospodarstwa domowego
11.	Toruń	od osoby
12.	Wrocław	od osoby
13.	Zielona Góra	od osoby
14.	Opole	od osoby
15.	Gorzów Wielkopolski	od osoby
16.	Olsztyn	od wody
17.	Poznań	od osoby
18.	Warszawa	od powierzchni

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych miast w Biuletynach Informacji Publicznej.

Jak przedstawiono w tabeli 1, w grupie badawczej występują wszystkie systemy naliczania opłat, przy czym systemy są czasami łączone ze sobą, np. w Łodzi pobiera się opłaty od mieszkańca w budynku jednorodzinny oraz od zużycia wody w budynkach wielolokalowych, a w Szczecinie od liczby mieszkańców i od gospodarstwa domowego. Najpopularniejszy system naliczania opłat łączy je natomiast z liczbą mieszkańców (dwanaście miast wojewódzkich).

Teoretycznie najbardziej sprawiedliwa metoda powiązana jest bezpośrednio z ilością wytwarzanych odpadów – w ujęciu masowym lub według pojemności/wypełnienia pojemnika. Zakłada się jednak, że takie rozwiązanie prowadziłoby do unikania opłat, np. poprzez podrzucanie odpadów

czy wyrzucanie ich na terenach niezamieszkałych. Andrzej Jędrzak i in. (2021) wskazują na następujące cechy i wyzwania poszczególnych metod ustalania opłat za gospodarowanie odpadami:

- Opłata zależna od liczby mieszkańców w gospodarstwie domowym sprowadza się do uśrednienia ilości wytwarzanych odpadów przypadających na mieszkańca. Problematiczne jest ustalenie i zweryfikowanie liczby osób rzeczywiście zamieszkujących dany lokal. Wyniki analiz dowodzą też, że wielkość wytwarzanych odpadów w gospodarstwie domowym nie jest ani stała, ani wprost proporcjonalna do liczby mieszkańców w tym gospodarstwie, czego należałoby się spodziewać w tym systemie (Grzymała i in., 2014). Mimo niedoskonałości tej metody to właśnie ona jest najczęściej wykorzystywana przez polskie gminy – w 2019 r. wybrało ją 85% wszystkich jednostek (Curulis, 2020).
- Opłata zależna od powierzchni lokalu jest bardzo prostą metodą wykorzystującą obiektywne i w dużym stopniu niezmiennie dane, ale nie odzwierciedla rzeczywistych relacji pomiędzy wielkością powierzchni a ilością powstających odpadów.
- Opłata zależna od ilości zużytej wody jest również wskaźnikiem stosunkowo obiektywnym, dodatkowo ma tę zaletę, że wiąże się z ograniczoną możliwością zaniżania opłat za śmieci. Nie opiera się jednak na bieżących wyliczeniach i jest trudna do wprowadzenia w przypadku mieszkańców korzystających z własnych ujęć wody i nieposiadających liczników wody. Podobnie jak metoda zależna od powierzchni lokalu nie odzwierciedla też rzeczywistych relacji pomiędzy zużyciem wody a ilością powstających odpadów.

Systemy opłat naliczanych od powierzchni i od osoby są najprostsze pod względem kosztów administracyjnych i zostały powszechnie zastosowane w miastach wojewódzkich w Polsce. Skuteczny, ale nie idealny jest system naliczania opłat w zależności od ilości zużytej wody. Wysoce zachęcająca jest metoda oparta na pomiarze rzeczywistej produkcji śmieci, tzw. PAYT – *Pay As You Throw* (śmieci są ważone lub liczone), nie stosuje się jej jednak w Polsce, ponieważ system ten jest drogi i skomplikowany pod względem organizacyjnym.

Na skuteczność systemu segregacji odpadów wpływa przede wszystkim efektywność mechanizmów kontrolnych oraz wysokość stosowanych kar finansowych. Problem niewystarczającej segregacji jest szczególnie widoczny w zabudowie wielorodzinnej, gdzie większa anonimowość mieszkańców sprzyja zjawisku deponowania odpadów zmieszanych w pojemnikach przeznaczonych na frakcje selektywne. Brak indywidualnej odpowiedzialności, wynikający m.in. z trudności w identyfikacji osób niesegregujących odpadów, sprawiają, że konsekwencje finansowe ponoszą wszyscy mieszkańcy danej nieruchomości, niezależnie od stopnia ich zaangażowania w prawidłową segregację. Dodatkowo ograniczona skuteczność nadzoru nad całym procesem wynika często z niewystarczającej motywacji ekonomicznej przedsiębiorstw odbierających odpady do egzekwowania obowiązujących przepisów. W efekcie nieprawidłowo posegregowane partie odpadów są odrzucone przez sortownie, co bezpośrednio obniża ogólny poziom recyklingu. Dla poprawy funkcjonowania systemu segregacji kluczowe znaczenie ma konsekwentna i długofalowa edukacja ekologiczna społeczeństwa, obejmująca wszystkie grupy wiekowe. Jej celem powinna być trwała zmiana nawyków oraz upowszechnienie prawidłowych praktyk w zakresie gospodarowania odpadami.

W dalszym rozwoju systemu gospodarowania odpadami szczególnie istotne jest wprowadzanie mechanizmów opłat bezpośrednio powiązanych z rzeczywistym poziomem segregacji. Rozwiązanie to pozwala na sprawiedliwe i motywujące kształtowanie kosztów, uzależniając wysokość opłat od jakości prowadzonej selektywnej zbiórki. Aby system ten był skuteczny, powinien być wspierany kompleksowymi działaniami edukacyjnymi oraz konsekwentnym egzekwowaniem odpowiedzialności finansowej za brak segregacji. Połączenie bodźców ekonomicznych z edukacją ekologiczną może stanowić najskuteczniejszy mechanizm motywujący do przestrzegania zasad selektywnej zbiórki. Ważnym elementem zmian jest także wdrażanie systemu kaucyjnego w 2025 r. Rozwiązanie to prawdopodobnie przyczyni się do wzrostu poziomu segregacji oraz zwiększenia motywacji mieszkańców, co pozytywnie wpłynie na krajowe wskaźniki recyklingu. Jednocześnie należy uwzględnić potencjalne skutki uboczne, w tym ograniczenie rentowności systemu gminnego, wynikające z wyłączenia z niego najbardziej wartościowych surowców – opakowań objętych kaucją. W tym kontekście istotne znaczenie ma zapewnienie, aby system rozszerzonej odpowiedzialności producenta (ROP) funkcjonował w sposób przejrzysty, spójny z krajowym systemem gospodarowania odpadami i pozostawał pod skutecznym nadzorem administracji publicznej.

Podsumowanie i wnioski

Przeprowadzona analiza wskaźników efektywności kosztowej wykazała znaczne zróżnicowanie w kosztach zagospodarowania odpadów w miastach wojewódzkich. W 2020 r. różnica między miastami o najwyższym i najniższym koszcie wynosiła 1510,40 zł/t, natomiast w 2023 r. zmniejszyła się do 511 zł/t. Zauważono, że miasta o najwyższych kosztach zdołały je obniżyć, podczas gdy w miastach o najniższych kosztach nastąpił wzrost wydatków. Wskazuje to, że samorzady wciąż poszukują równowagi między przychodami z opłat a kosztami utrzymania systemu.

W latach 2021–2023 aż 11 z 18 badanych miast osiągnęło nadwyżkę wpływów nad wydatkami w przeliczeniu na jednego mieszkańca, co potwierdza większą przeczność finansową jednostek samorządowych. Jednocześnie analiza kosztów ponoszonych na uzyskanie 1% selektywnej zbiórki odpadów ujawniła duże dysproporcje – w przypadku Torunia i Zielonej Góry różnica wyniosła aż 122,3%. Świadczy to o znacznym zróżnicowaniu lokalnych uwarunkowań ekonomicznych i organizacyjnych systemów gospodarki odpadami.

Dla badanej grupy miast wskaźnik odpadów zebranych selektywnie w 2023 r. wyniósł średnio 41%, co oznacza, że osiągnięcie celu recyklingu na poziomie 55% do 2025 r. jest mało prawdopodobne. Wymaga to podjęcia działań zwiększających motywację mieszkańców do segregacji, usprawnienia nadzoru nad jakością zbiórki oraz zapewnienia stabilnego finansowania systemu. Dodatkowym wyzwaniem może stać się wprowadzenie ogólnokrajowego systemu kaucyjnego, który – poprzez wyłączenie najbardziej wartościowych surowców z obiegu komunalnego – może obniżyć dochody gmin i wpłynąć na bilans finansowy systemów gospodarki odpadami. W kontekście realizacji celów UE w odniesieniu do recyklingu obecne systemy selektywnej zbiórki odpadów komunalnych w miastach wojewódzkich można uznać za nieefektywne. Poprawa sytuacji wymaga nie tylko działań edukacyjnych i zmian motywacyjnych, ale również inwestycji infrastrukturalnych. W szczególności potrzebne jest wsparcie państwa w zakresie rozwoju i modernizacji sortowni odpadów, umożliwiających zwiększenie wydajności i multifunkcyjności procesów przetwarzania. Jak podkreślono w Krajowym planie gospodarki odpadami 2028, „konieczne jest zapewnienie odpowiedniej infrastruktury do przetwarzania odpadów, w tym zwiększenie liczby i wydajności instalacji do sortowania i recyklingu, co stanowi warunek osiągnięcia celów unijnych w zakresie gospodarki o obiegu zamkniętym”. Przykłady takich przedsięwzięć, jak ZGO Bielsko-Biała, ZUOK Hryniewicze czy ZUT Gdańsk, pokazują, że modernizacja istniejących instalacji może być bardziej efektywna niż budowa nowych. Alternatywnym lub uzupełniającym rozwiązaniem może okazać się rozwój spalarni odpadów obsługujących obszary funkcjonalne miast. Choć spalanie nie podnosi wskaźników recyklingu, pozwala znacząco ograniczyć koszty systemu poprzez odzysk energii i redukcję odpadów kierowanych na składowiska. Należy przy tym podkreślić, że inwestycje te powinny być planowane na podstawie realistycznych prognoz strumieni odpadów, aby uniknąć ryzyka niewykorzystania mocy przerobowych.

Ponadto należy zauważyć, że miasta różnią się między sobą pod względem warunków lokalnych, takich jak gęstość zaludnienia, struktura zabudowy, koszty pracy i transportu czy stopień zautomatyzowania instalacji. Czynniki te w istotny sposób kształtują koszty systemu, dlatego analiza efektywności powinna być prowadzona z uwzględnieniem lokalnych uwarunkowań i różnic organizacyjnych. W celu pogłębionej analizy dane GUS warto uzupełnić o szczegółowe informacje finansowe na poziomie gmin, dotyczące wpływów z opłat za odbiór odpadów, kosztów transportu oraz jakości frakcji przeznaczonych do recyklingu.

Niezależnie od przyjmowanych rozwiązań w zakresie segregacji odpadów należy podkreślić, że dobrze zorganizowane społeczności lokalne segregujące odpady w miejscu powstania charakteryzują się wysokimi wskaźnikami recyklingu i akceptowalnymi kosztami systemu.

Bez wątpienia gospodarka odpadami pozostaje złożonym obszarem badań, obejmującym kwestie społeczne, ekonomiczne i środowiskowe. Jej analiza napotyka liczne ograniczenia, wynikające m.in. z różnic w klasyfikacji odpadów, braku jednolitych standardów raportowania danych finansowych oraz nieuwzględniania jakości frakcji surowcowych. Złożoność problematyki wymaga stosowania podejścia systemowego i koncepcji zintegrowanego zarządzania, które umożliwią kompleksową ocenę gospodarki odpadami w wymiarze technicznym, ekonomicznym i społecznym. Szczególnego znaczenia nabiera tu poziom gminny, na którym zróżnicowanie w sposobie

prowadzenia ewidencji i sprawozdawczości utrudnia porównania między jednostkami. Przyszłe badania powinny koncentrować się na analizie długookresowych kosztów i korzyści ekonomicznych, skuteczności modeli naliczania opłat, efektywności kampanii edukacyjnych oraz wpływie inwestycji infrastrukturalnych na poziom recyklingu. Tak zakrojony program – uzupełniony o badania nad zachowaniami proekologicznymi mieszkańców – pozwoli lepiej zrozumieć mechanizmy motywacyjne i bariery utrudniające skuteczną segregację odpadów oraz stworzyć podstawy dla bardziej efektywnej, zrównoważonej gospodarki odpadami w Polsce.

Bibliografia

- Abbasi, M., El Hanandeh, A. (2016). Forecasting municipal solid waste generation using artificial intelligence modelling approaches. *Waste Management*, 56, 13–22.
- Abubakar, I.R. i in. (2022). Environmental Sustainability Impacts of Solid Waste Management Practices in the Global South. *International Journal of Environmental Research and Public Health*, 19, 12717.
- Adnan M.A., Jha, A., Kumar, S. (2020). Municipal Solid Waste Management and its Impact: A Review. *International Journal of Advanced Research in Engineering and Technology (IJARET)*, 11, 685–693.
- Akmal, T., Jamil, F., Raza, M.H., Magazzino, C., Hussain, B. (2023). Assessing Household's Municipal Waste Segregation Intentions in Metropolitan Cities of Pakistan: A Structural Equation Modeling Approach. *Environmental Monitoring and Assessment*, 195(10), 1207.
- Albin, A. (2018). *Gmina w systemie gospodarowania odpadami komunalnymi*. Uniwersytet Wrocławski.
- Bhada-Tata, P., Hoornweg, D. (2012). *What a waste. A global review of solid waste management*. The Urban Development Series Knowledge Papers (World Bank), 15.
- Bondar, E., Konon, J., Szpilko, D. (2022). Nowoczesne technologie wspomagające zarządzanie odpadami komunalnymi w smart city. *Akademia Zarządzania*, 6(1), 123–147.
- Boulding, K. (1966). *The Economics of the Coming Spaceship Earth*. W: H. Jarrett (red.), *Environmental Quality in a Growing Economy*. Johns Hopkins University Press.
- Ciechelska, A. (2016). Analiza skuteczności i zrównoważenia polskiego systemu gospodarki odpadami komunalnymi. *Prace Naukowe Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu*, 454, 31–44.
- Curulis (2020). *Wydatki mieszkańców na usługi komunalne w miastach powiatowych. Edycja III*. Curulis.
- Das, S., Lee, S.H., Kumar, P., Kim, K.H., Lee, S.S., Bhattacharya, S.S. (2019). Solid waste management: Scope and the challenge of sustainability. *Journal of Cleaner Production*, 228, 658–678.
- EEA (2008). Better management of municipal waste will reduce greenhouse gas emissions. *EEA Briefing*, 1.
- EEA (2018). *The circular economy and the bioeconomy: Partners in the sustainability*. EEA Report, 8. https://circulareconomy.europa.eu/platform/sites/default/files/the_circular_economy_and_the_bioeconomy_-_partners_in_sustainabilitythal18009enn.pdf (dostęp: 30.05.2025).
- Eriksen, M.K., Damgaard, A., Boldrin, A., Astrup, T.F. (2018). Quality Assessment and Circularity Potential of Recovery Systems for Household Plastic Waste. *Journal of Industrial Ecology*, 23(1), 156–168.
- Famielec, J. (2017). Gospodarka odpadami komunalnymi jako działalność gospodarcza realizowana w ogólnym interesie gospodarczym. W: M. Kożuch (red.), *Pomoc publiczna. Doświadczenia wybranych sektorów gospodarki*. Fundacja Uniwersytetu Ekonomicznego w Krakowie.
- Geissdoerfer M., Morioka, S.M., Monteiro de Carvalho, M., Evans, S. (2018). Business models and supply chains for the circular economy. *Journal of Cleaner Production*, 190, 712–721.
- Ghisellini, P., Cialani, C., Ulgiati, S. (2016). A review on circular economy: The expected transition to a balanced interplay of environmental and economic systems. *Journal of Cleaner Production*, 114, 11–32.
- Grzymała, Z., Goleń, M., Hossa, P. (2014). *Wytyczne dotyczące ustalenia maksymalnych i minimalnych stawek opłat za gospodarowanie odpadami komunalnymi z analizą kosztów gospodarki odpadami komunalnymi ponoszonych przez gminę*. Ministerstwo Środowiska.
- GUS (2024). <https://bdl.stat.gov.pl/bdl/dane/podgrup/temat> (dostęp: 25.08.2024)
- Jędrzak, A., den Boer, E., Kamińska-Borak, J., Szpadt, R., Krzyśków, A., Wielgosiński, G. (2021). *Gospodarka odpadami komunalnymi w Polsce. Analiza kosztów gospodarki odpadami komunalnymi*. Instytut Ochrony Środowiska – Państwowy Instytut Badawczy.
- Jonek-Kowalska, I. (2022). Municipal waste management in Polish cities – is it really smart? *Smart Cities*, 5(4), 1635–1654.
- Kaza, S., Yao, L.C., Bhada-Tata, P., Van Woerden, F. (2018). *What a Waste 2.0: A Global Snapshot of Solid Waste Management to 2050*. Urban Development, World Bank.

- Kemp, R., Parto, S., Gibson, R.B. (2005). Governance for sustainable development: moving from theory to practice. *International Journal of Sustainable Development*, 8(1–2), 12–30.
- Kirchherr, J., Reike, D., Hekkert, M. (2017). Conceptualizing the circular economy: Analysis of 114 definitions. *Resources, Conservation and Recycling*, 127, 221–232.
- Korhonen J., Nuur, C., Feldmann, A., Birkie, S.E. (2017). Circular economy as an essentially contested concept. *Journal of Cleaner Production*, 175, 544–552.
- Lewandowska A., Szymańska, D. (2019). Municipal waste recycling in big cities in Poland in the context of ecologisation. *Bulletin of Geography. Socio-economic Series*, 43(43), 131–141.
- Matuszko, A., Matuszko, D. (2020). Ekomiasto – przykład Krakowa. *Urban Development Issues*, 66(1), 241–253.
- Mesjasz-Lech, A. (2021). Municipal urban waste management – challenges for Polish cities in an era of circular resource management. *Resources*, 10(6), 55.
- Mmereki, D., Baldwin, A., Li, B. (2016). A comparative analysis of solid waste management in developed, developing and lesser developed countries. *Environmental Technology Reviews*, 5(1), 120–141.
- Moskwik, K., Krupa, K., Roszkowski, M. (2020). Odpady – palący problem czy cenny zasób? Analiza sektora i propozycja kierunków rozwoju w kontekście gospodarki o obiegu zamkniętym. Instytut Jagielloński.
- Oteng-Ababio, M. (2014). Rethinking waste as a resource: Insights from a low-income community in Accra, Ghana. *City, Territory and Architecture*, 1, 10.
- Oyedele, O. (2016). Challenges of urban solid waste management in developing countries. *Journal of Solid Waste Technology and Management*, 42, 632–643.
- Polskie sortownie odpadów w perspektywie najbliższych lat. Co się zmieni? (2025). Serwis Samorządowy PAP. <https://samorzad.pap.pl/kategoria/materialy-partnerskie-i-promocyjne/polskie-sortownie-odpadow-w-perspektywie-najblizszych> (dostęp: 16.04.2025).
- Ragaert, K., Delva, L., Van Geem, K. (2017). Mechanical and chemical recycling of solid plastic waste. *Waste Management*, 69, 24–58
- Sadef, Y. i in. (2016). Waste-to-energy and recycling value for developing integrated solid waste management plan in Lahore. *Energy Sources, Part B: Economics, Planning, and Policy*, 11(7), 569–579.
- Smol, M., Kulczycka, J., Czaplicka-Kotas, A., Włóka, D. (2019). Zarządzanie i monitorowanie gospodarki odpadami komunalnymi w Polsce w kontekście realizacji gospodarki o obiegu zamkniętym. *Zeszyty Naukowe Instytutu Gospodarki Surowcami Mineralnymi i Energią Polskiej Akademii Nauk*, 108, 165–184.
- Smyk, S., Pawlos, W. (2021). Fees for municipal waste management as an element of sustainable regional development on the example of selected cities in Poland. *European Research Studies Journal*, 24(Issue 2 – Part 2), 679–691.
- Stawasz, D. (2015). Koncepcja Smart City a innowacyjne podejście do zarządzania sprawami publicznymi w mieście. *Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Szczecińskiego. Ekonomiczne Problemy Usług*, 121, 237–253.
- Sztangret I., K. Setlak (red.) (2018). *Gospodarka zrównoważona w działaniach przedsiębiorstw sektora usług komunalnych. Konkurencja – kooperacja – przyszłość*. Grupa Infomax.
- Wąsowicz, K. (2019). The effectiveness of municipal waste management in Polish cities. *Zarządzanie Publiczne – Public Governance*, 4(50), 23–38.
- Wąsowicz, K., Famielec, S., Chełkowski, M. (2018). *Gospodarka odpadami komunalnymi we współczesnych miastach*. Fundacja Uniwersytetu Ekonomicznego w Krakowie.
- Wright S.L., Kelly, F.J. (2017). Plastic and Human Health: A Micro Issue? *Environmental Science & Technology*, 51(12), 6634–6647.
- Zębek, E. (2018). *Zasady gospodarki odpadami w ujęciu prawnym i środowiskowym*. Uniwersytet Warmińsko-Mazurski w Olsztynie. Wydział Prawa i Administracji.
- Ziraba, A.K., Haregu, T.N., Mberu, B. (2016). A review and framework for understanding the potential impact of poor solid waste management on health in developing countries. *Archives of Public Health*, 74, 55.
- Zyadin, A., Natarajan, K., Kuittinen, S., Kähkönen, T., Igliński, B., Dąbrowska, M., Trishkin, M., Pappinen, A. (2020). Public Perceptions of MSW Management in Wrocław City, Poland. *Journal of Sustainable Bioenergy Systems*, 10, 16–29.

Akty prawne:

Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 1999/31/WE z 26 kwietnia 1999 r. w sprawie składowania odpadów (Dz. Urz. WE L 182, z późn. zm.).

Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2008/98/WE z 19 listopada 2008 r. w sprawie odpadów oraz uchylająca niektóre dyrektywy (Dz. Urz. UE L 3112).

Komunikat Komisji Europejskiej: Ku gospodarce o obiegu zamkniętym: program „zero odpadów dla Europy” (COM nr 398, 2014).

Komunikat Komisji Europejskiej: Zamknięcie obiegu – plan działania UE dotyczący gospodarki o obiegu zamkniętym (COM nr 614, 2015).

Ustawa z dnia 13 września 1996 r. o utrzymaniu czystości i porządku w gminach (Dz.U. 1996 nr 132 poz. 622).

Ustawa z dnia 11 lipca 2011 roku o zmianie ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach (Dz. U. z 2011 r. nr 152 poz. 897).

Ustawa z dnia 14 grudnia 2012 r. o odpadach (Dz.U. 2013 poz. 21).

Budżety miast grupy badawczej: Białystok, Bydgoszcz, Gdańsk, Gorzów Wielkopolski, Katowice, Kielce, Kraków, Lublin, Łódź, Olsztyn, Opole, Poznań, Rzeszów, Szczecin, Toruń, Warszawa, Wrocław, Zielona Góra, z lat 2021, 2022, 2023:

Biuletyn Informacji Publicznej Białegostoku, <https://bip.bialystok.pl/>

Biuletyn Informacji Publicznej Bydgoszczy, <https://bip.um.bydgoszcz.pl/>

Biuletyn Informacji Publicznej Gdańska, <https://bip.gdansk.pl/>

Biuletyn Informacji Publicznej Gorzów Wielkopolski, <https://bip.gorzow.pl/>

Biuletyn Informacji Publicznej Katowic, <https://bip.katowice.eu/>

Biuletyn Informacji Publicznej Kielc, <https://bipum.kielce.eu/>

Biuletyn Informacji Publicznej Krakowa, <https://www.bip.krakow.pl/>

Biuletyn Informacji Publicznej Lublina, <https://bip.lublin.eu/>

Biuletyn Informacji Publicznej Łodzi, <https://bip.uml.lodz.pl/>

Biuletyn Informacji Publicznej m.st. Warszawa, <https://bip.warszawa.pl/>

Biuletyn Informacji Publicznej Olsztyna, <https://umolsztyn.bip.gov.pl/>

Biuletyn Informacji Publicznej Opola, <https://bip.um.opole.pl/>

Biuletyn Informacji Publicznej Poznania, <https://bip.poznan.pl/>

Biuletyn Informacji Publicznej Rzeszowa, <https://bip.erzeszow.pl/>

Biuletyn Informacji Publicznej Szczecina, <https://bip.um.szczecin.pl/>

Biuletyn Informacji Publicznej Torunia, <https://bip.torun.pl/>

Biuletyn Informacji Publicznej Wrocławia, <https://bip.um.wroc.pl/>

Biuletyn Informacji Publicznej Zielonej, Góry <https://bip.zielonagora.pl/>

Rozwój zabudowy w sąsiedztwie inwestycji transportowych w największych miastach w Polsce

Studia Regionalne i Lokalne
Nr 2(100)/2025
© Authors 2025



ISSN 1509-4995
E-ISSN 2719-8049
doi: 10.7366/15094995210006

Kornel Liber

Uniwersytet Wrocławski, Wydział Nauk o Ziemi i Kształtowania Środowiska, Zakład Zagospodarowania Przestrzennego, Instytut Geografii i Rozwoju Regionalnego, ul. Kuźnicza 49/55, 50-138 Wrocław, Polska; e-mail: kornelliber9@gmail.com

Wojciech Jurkowski

Uniwersytet Wrocławski, Wydział Nauk o Ziemi i Kształtowania Środowiska, Zakład Zagospodarowania Przestrzennego, Instytut Geografii i Rozwoju Regionalnego, ul. Kuźnicza 49/55, 50-138 Wrocław, Polska; e-mail: wojciech.jurkowski@uwr.edu.pl; ORCID 0000-0002-8926-3004

Abstrakt

Celem niniejszego opracowania było ukazanie prawidłowości w rozwoju przestrzennym zabudowy na obszarach sąsiadujących z różnymi typami inwestycji transportowych w największych miastach w Polsce w latach 2005–2015. Badania oparto na analizie porównawczej wybranych studiów przypadków z wykorzystaniem danych BDOT10k i ortofotomap w środowisku GIS. Przeprowadzona analiza wykazała, że obszary sąsiadujące z nowymi inwestycjami transportowymi charakteryzują się wysoką dynamiką rozwoju zabudowy, której intensywność i charakter zależą od skali inwestycji, jej lokalizacji w strukturze miasta oraz uwarunkowań topograficznych. Zidentyfikowano także istotne różnice w przebiegu procesów rozwoju przestrzennego w sąsiedztwie infrastruktury drogowej oraz szynowej.

Słowa kluczowe

inwestycje transportowe, oddziaływanie przestrzenne, rozwój zabudowy, zmiany zagospodarowania, analiza przestrzenna

The Development of Urban Built-Up Areas in the Vicinity of Transport Investments in Poland's Largest Cities

Abstract

The study investigates spatial development patterns in areas surrounding different types of transport investments in the largest Polish cities between 2005 and 2015. The analysis, based on comparative case studies using BDOT10k data and orthophotos in a GIS environment, shows that neighbourhoods adjacent to new transport infrastructure exhibit strong growth in building numbers. The intensity and character of this development both depend on the scale of the investment, its position within the urban fabric and local topographic conditions. The findings also highlight clear differences in the spatial development trajectories observed around road versus rail infrastructure.

Keywords

transport investments, spatial influence, spatial development, land use changes, spatial analysis

Wprowadzenie

Problematyka oddziaływania przestrzennego inwestycji transportowych powinna być rozpatrywana w kontekście wzajemnych relacji pomiędzy infrastrukturą transportową a zagospodarowaniem jej najbliższego sąsiedztwa. Z jednej strony inwestycje transportowe stanowią odpowiedź na aktualne potrzeby mobilności społeczeństwa, wynikające z wcześniej ukształtowanej struktury przestrzennej, z drugiej zaś infrastruktura transportowa pełni funkcję impulsu dla rozwoju owej

struktury i przekształceń przestrzennych otoczenia (Alonso, 1964; Wegener, 2021). Zrozumienie przebiegu procesów przestrzennych w bezpośrednim sąsiedztwie infrastruktury transportowej jest kluczowe z punktu widzenia możliwości kształtowania efektywnej polityki transportowej i przestrzennej w skali lokalnej.

Badania w ramach wskazanej problematyki nabierają szczególnego znaczenia w największych miastach w Polsce, które stały się w ostatnich latach obszarami koncentracji problemów kongestii transportowej (Koźlak, 2015; Koźlak, Wach, 2018). Inwestycje transportowe mogą być jednym z głównych narzędzi pozwalających ukierunkować rozwój przestrzenny w zrównoważony sposób (Banister, 2008). Dlatego też dostarczenie odpowiednich podstaw teoretycznych w zakresie oddziaływania przestrzennego różnych typów inwestycji transportowych może skutecznie wspomóc procesy decyzyjne w tym zakresie.

Wzrost zainteresowania problematyką oddziaływania przestrzennego inwestycji transportowych na gruncie geografii społeczno-ekonomicznej i gospodarki przestrzennej obserwowany był w polskiej literaturze w szczególności po akcesji do Unii Europejskiej. Analizowano głównie wpływ inwestycji drogowych, w tym dróg ekspresowych i autostrad, które powstawały dzięki wykorzystaniu funduszy europejskich (Rosik i in., 2015). Badania, które stały się punktem odniesienia w ramach omawianej problematyki w skali krajowej, prowadzono przede wszystkim w Instytucie Geografii i Przestrzennego Zagospodarowania PAN. Oddziaływanie przestrzenne było badane w szerokim ujęciu – od ogólnych kwestii podejścia do inwestycji (Komornicki, Szejgiec-Kolenda, 2023), poprzez konkretne aspekty, takie jak wpływ inwestycji infrastrukturalnych na rozwój gospodarczy i środowisko (Komornicki i in., 2015), przesunięcia modalne (Rosik, Kowalczyk, 2016) czy satysfakcję społeczną (Wiśniewski, 2013).

Badania o charakterze bardziej kompleksowym i szczegółowym, prowadzone w skali lokalnej w odniesieniu do bezpośredniego sąsiedztwa ciągów transportowych, dotyczyły m.in. zagospodarowania przestrzennego autostrad A1 i A2 na terenie gminy Zgierz (Lechowski, 2019) oraz użytkowania terenu pasa autostrady A4 (Fiedeń, 2019). W ostatnich latach coraz częściej analizowano oddziaływanie inwestycji w transport publiczny, np. sieć tramwajową w Krakowie (Taczanowski, 2010), metro w Warszawie (Goliszek, 2024), tramwaj PST w Poznaniu (Gadziński i Radzimski, 2016), Pomorską Kolej Metropolitalną (Tarkowski i in., 2022; Połom i in., 2018) oraz kolej aglomeracyjną w Łodzi (Durecka, Durecki, 2015). Brakuje jednak kompleksowych opracowań uwzględniających oddziaływanie ostatnich inwestycji transportowych w skali miejskiej, także w ujęciu porównawczym inwestycji drogowych i szynowych.

Głównym celem niniejszego opracowania było ukazanie prawidłowości w rozwoju przestrzennym zabudowy na obszarach sąsiedztwa różnych typów inwestycji transportowych. Realizację celu głównego umożliwiło wyznaczenie celów szczegółowych, które obejmowały:

- określenie dynamiki przyrostu zabudowy w sąsiedztwie inwestycji transportowych;
- ukazanie różnic w przebiegu procesu rozwoju przestrzennego w sąsiedztwie różnych typów inwestycji.

Badanie miało charakter wstępny i zostało przeprowadzone w formie analizy porównawczej studiów przypadków inwestycji drogowych oraz szynowych w największych miastach Polski w latach 2005–2015 (tab. 1)¹. Uwzględniono miasta, które przekroczyły próg demograficzny 0,5 mln mieszkańców, czyli Kraków, Łódź, Poznań, Wrocław i Warszawę. Podstawowym założeniem badania był wybór inwestycji zlokalizowanych w obszarach o najwyższej intensywności i dynamice rozwoju przestrzennego, przy jednoczesnym zapewnieniu możliwie największej porównywalności analizowanych przypadków. W związku z tym zakres analizy zawężono do granic administracyjnych wymienionych miast jako obszarów charakteryzujących się szczególnym natężeniem procesów przestrzennych i powiązanych z nimi problemów, bez uwzględnienia stref podmiejskich. Decyzja ta wynikała przede wszystkim z niejednoznacznego zasięgu stref podmiejskich oraz ich dużego zróżnicowania w badanym zbiorze. Takie podejście było również uzasadnione w kontekście

¹ Wybór inwestycji opierał się na ich typie – drogowe i szynowe – a nie na kryteriach finansowych, które byłyby trudne do porównania między miastami, gdzie np. realizowano budowę metra, a w innym – linię tramwajową. Starano się uwzględnić specyfikę poszczególnych aglomeracji, koncentrując się na znaczeniu inwestycji w skali miejskiej. Należy brać pod uwagę, że nie są to wszystkie inwestycje w danym okresie, lecz wybór uznany za najbardziej adekwatny w kontekście analizowanych treści.

porównywania inwestycji drogowych i inwestycji w transport zbiorowy. Podczas gdy inwestycje drogowe występują również w strefach podmiejskich, nowe linie tramwajowe czy metro budowane są wyłącznie w granicach obszarów miejskich.

Analiza opierała się na porównaniu stanu zabudowy na obszarach sąsiedztwa inwestycji infrastrukturalnej, obejmując okres pięciu lat przed oddaniem inwestycji do użytku i pierwszych pięciu lat jej użytkowania. Dla wyznaczenia obszarów sąsiedztwa inwestycji zastosowano buforów odległościowe, zawężające teren analizy. W przypadku inwestycji szynowych przyjęto promień 800 metrów od trasy, nawiązując do koncepcji Transit-Oriented Development (Dittmar, Ohland, 2012). W przypadku węzłów drogowych zastosowano promień 2000 metrów od węzła, zgodnie z praktyką analiz oddziaływania w transporcie drogowym (Groot System, 2024).

Tab. 1. Lokalizacja i data oddania do użytku analizowanych inwestycji transportowych

Nazwa inwestycji	Miasto	Rok oddania do użytku
Odcinek drogi S2 (Warszawa Południe – Al. Legionów Piłsudskiego/Puławska)	Warszawa	2015
Odcinek centralny linii metra M2 (Rondo Daszyńskiego – Dworzec Wileński)		2015
Odcinek autostrady A4 (Kraków Bieżanów)	Kraków	2014
Trasa tramwajowa na Czerwone Maki (Norymberska – Czerwone Maki P+R)		2012
II etap Trasy Górnej (Al. W. Bartoszewskiego/Rzgowska – Al. W. Bartoszewskiego/Pabianicka)	Łódź	2014
Trasa tramwajowa na Olechów (Widzew Augustów – Olechów)		2015
Autostradowa Obwodnica Wrocławia (Wrocław Lotnisko, Stadion, Północ i Pawłowice)	Wrocław	2013
Trasa tramwajowa na Kozanów (Milenijna/Legnicka – Górnicza)		2012
Odcinek autostrady A2 (Poznań Krzesiny, Luboń i Komorniki)	Poznań	2008
Odcinek centralny Poznańskiego Szybkiego Tramwaju (Most Teatralny – Dworzec Zachodni)		2013

Źródło: opracowanie własne.

Jako podstawowe źródła danych wykorzystano Bazę Danych Obiektów Topograficznych (BDOT10k) oraz archiwalne ortofotomapy, udostępniane w ramach usługi „Archiwalna ortofotomapa” w programie QGIS. Aby uzyskać podkłady odpowiadające analizowanym okresom, dokonano ręcznej wektoryzacji danych, dostosowując je do stanu sprzed inwestycji oraz stanu po jej zakończeniu. W efekcie powstały dwie warstwy obejmujące zabudowę – jedna dla okresu przed realizacją inwestycji, druga dla okresu po jej zakończeniu – które posłużyły do analizy zmian w zagospodarowaniu przestrzennym. Weryfikację i interpretację wyników wsparto dodatkowymi źródłami, takimi jak OpenStreetMap oraz Google Street View.

Tło teoretyczne

Oddziaływanie przestrzenne inwestycji transportowych

Transport ma istotny wpływ na poziom rozwoju i tempo wzrostu gospodarczego regionu, a dyfuzja tych procesów intensyfikuje rozwój sąsiednich jednostek administracyjnych (Fageda, Olivieiri, 2019). Inwestycje transportowe przyczyniają się do poprawy dostępności przestrzennej, która prowadzi do zmniejszenia barier odległości, redukując czas przejazdu i stymulując rozwój gospodarczy i społeczny (Rietveld, Nijkamp, 1992; Vickerman i in., 1999; Banister, Berechman, 2003). Dostępność transportowa to podstawowy czynnik kształtujący wartość nieruchomości, co potwierdzają badania wskazujące na silną korelację pomiędzy poziomem dostępności a cenami gruntów i decyzjami lokalizacyjnymi (Brigham, 1965; Wegener, 2004). Inwestycje w poprawę dostępności sprzyjają również integracji rynków regionalnych i krajowych, umożliwiając bardziej efektywną alokację zasobów oraz wzrost konkurencyjności gospodarczej.

Infrastruktura transportowa jako taka ma duże znaczenie ekonomiczne i społeczne, ale przyczynia się też w istotny sposób do kształtowania przestrzeni w bezpośrednim jej sąsiedztwie (Knowles, 2006). Budowa i modernizacja sieci transportowej może być odpowiedzią na potrzeby wynikające

z rozmieszczenia ludności oraz istniejącej zabudowy, a jednocześnie może stanowić impuls do rozwoju nowych obszarów zabudowy, dotąd niezagospodarowanych, pozbawionych infrastruktury i dostępu do dróg publicznych. Badania pokazują, że wzrost dostępności wynikający z nowych inwestycji transportowych jest kluczowym mechanizmem prowadzącym do zmiany wartości gruntów i formowania nowych struktur urbanistycznych w bezpośrednim sąsiedztwie (Merlin i in., 2018).

Stopień przekształceń obszarów sąsiednich względem inwestycji transportowych jest zróżnicowany i zależy przede wszystkim od odległości danego terenu od korytarza transportowego, a także od typu transportu. W przypadku inwestycji drogowych najintensywniejszy rozwój przestrzenny obserwowany jest w pobliżu węzłów dróg szybkiego ruchu (Garreau, 1991), w przypadku kolei – przy stacjach kolejowych (Jurkowski i in., 2024a), natomiast linie tramwajowe mają zdolność do stymulowania liniowych pasów rozwoju przestrzennego (Newman, Kenworthy, 1996). Węzły drogowe stają się niezwykle atrakcyjnym obszarem dla lokalizacji obiektów budowlanych o charakterze wielkopowierzchniowym, jak parki handlowe czy zakłady przemysłowe (Rudnicki, 2010).

Siła oddziaływania różnych typów inwestycji transportowych zmienia się również w czasie, wraz ze wzrostem lub spadkiem popularności poszczególnych form transportu. Początkowo transport kolejowy, jako pierwsza forma nowoczesnej infrastruktury, miał decydujący wpływ na rozwój przestrzenny, stymulując urbanizację i działalność gospodarczą w bezpośrednim sąsiedztwie węzłów kolejowych (Geurs, Van Wee, 2004). Później, w czasach masowej motoryzacji, to infrastruktura drogowa stała się główną stymulantą rozwoju przestrzennego (Garreau, 2011). Szczególnie widoczne było to w Stanach Zjednoczonych, gdzie po II wojnie światowej zaobserwowano dynamiczny rozwój przedmieść, napędzany przez tzw. boom motoryzacyjny, co znacząco zmniejszyło wpływ transportu kolejowego na kształtowanie struktur przestrzennych. Można jednak wskazać również przypadki w Europie Zachodniej, gdzie procesy te przebiegały w bardziej zrównoważony sposób, w większym stopniu uwzględniając transport publiczny w planowaniu przestrzennym, jak widać na przykładach Kopenhagi w 1947 r., Sztokholmu czy Paryża (Knowles i in., 2020). Rozwiązania te stały się podstawą ukształtowania koncepcji Transit Oriented Development (TOD) na początku lat 90., promującej wysoką gęstość wielofunkcyjnej zabudowy w pobliżu węzłów efektywnych środków transportu publicznego (Calthorpe, 1993).

Rozwój przestrzenny i inwestycje transportowe w Polsce

W kontekście rozwoju przestrzennego w Polsce najważniejszym punktem odniesienia jest transformacja gospodarczo-ustrojowa w 1989 r. Impulsem dla zachodzących wtedy procesów rozwoju przestrzennego była liberalizacja rynku, która przyczyniła się do suburbanizacji w obszarach metropolitalnych największych miast. W kolejnych latach procesy suburbanizacji przybrały niekontrolowany i chaotyczny charakter, obejmując zarówno obszary podmiejskie, jak i tereny wewnątrz granic miast (Spórna, Krzysztofik, 2020; Jurkowski i in., 2024b). Były one dodatkowo wzmacniane wzrostem codziennej mobilności społeczeństwa przy jednoczesnym przesunięciu struktury modalnej przemieszczeń z transportu publicznego na transport indywidualny (Komornicki, 2011).

Doprowadziło to w efekcie do kryzysu transportu publicznego, szczególnie widocznego na kolei, gdzie zaobserwowano mechanizm wygaszania popytu, prowadzący do zamykania wielu linii kolejowych. Mechanizm ten polegał na świadomym obniżeniu jakości oferty przewozowej w celu zmniejszenia liczby pasażerów, co stało się pretekstem do dalszego zamykania linii z powodu niewielkiego zainteresowania (Taylor, Ciechański, 2010; Komusiński, 2010). Regres przewozów kolejowych przyczynił się również do spadku znaczenia transportu kolejowego w kształtowaniu rozwoju przestrzennego obszarów sąsiadujących, a nowa zabudowa coraz częściej powstawała w izolacji od istniejącej infrastruktury kolejowej (Jurkowski, 2019).

Dla inwestycji transportowych momentem przełomowym była akcesja Polski do Unii Europejskiej w 2004 roku. Umożliwiła ona pozyskanie funduszy na modernizację i rozbudowę istniejącego systemu transportowego i dała impuls do rozwoju infrastruktury transportowej – zarówno drogowej, jak i transportu publicznego – i zapoczątkowała proces odrodzenia kolei, zwłaszcza w wymiarze regionalnym. Należy podkreślić, że w roku akcesyjnym Polska miała najsłabiej rozwiniętą sieć drogową ze wszystkich krajów przyjętych wówczas do wspólnoty europejskiej (Kozłowska, 2018). Po przystąpieniu do UE skala inwestycji transportowych w Polsce znacząco wzrosła, co w istotny

sposób wpłynęło na rozwój przestrzenny kraju (Komornicki, 2014; 2019). Inwestycje te, realizowane na poziomie krajowym, regionalnym i lokalnym, pozwoliły Polsce w dużym stopniu nadrobić zaległości wobec krajów Europy Zachodniej (Połom, Goliszek, 2017).

Największe inwestycje transportowe koncentrowały się w najludniejszych miastach, obejmując rozbudowę sieci obwodnic – w tym w standardzie dróg szybkiego ruchu – oraz modernizację i rozwój transportu publicznego, m.in. budowę nowych linii tramwajowych czy połączeń kolejowych do lotnisk. W badaniach podkreśla się, że rozwój autostrad w Polsce znacząco wpłynął na strukturę przestrzenną w skali lokalnej, stymulując procesy urbanizacyjne oraz zmiany w formach pokrycia terenu i sposobach użytkowania ziemi (Lechowski, 2013). W przypadku transportu kolejowego wykorzystanie funduszy europejskich przyczyniło się do stopniowego odbudowywania przewozów regionalnych, głównie za sprawą powstających na przełomie dwóch pierwszych dekad XXI w. spółek samorządowych (Górny, 2016). Ich funkcjonowanie w kolejnych latach znacząco wpłynęło na poprawę dostępności w rejonach, gdzie wcześniej zlikwidowano połączenia, a także przyczyniło się do tworzenia systemów kolei aglomeracyjnych.

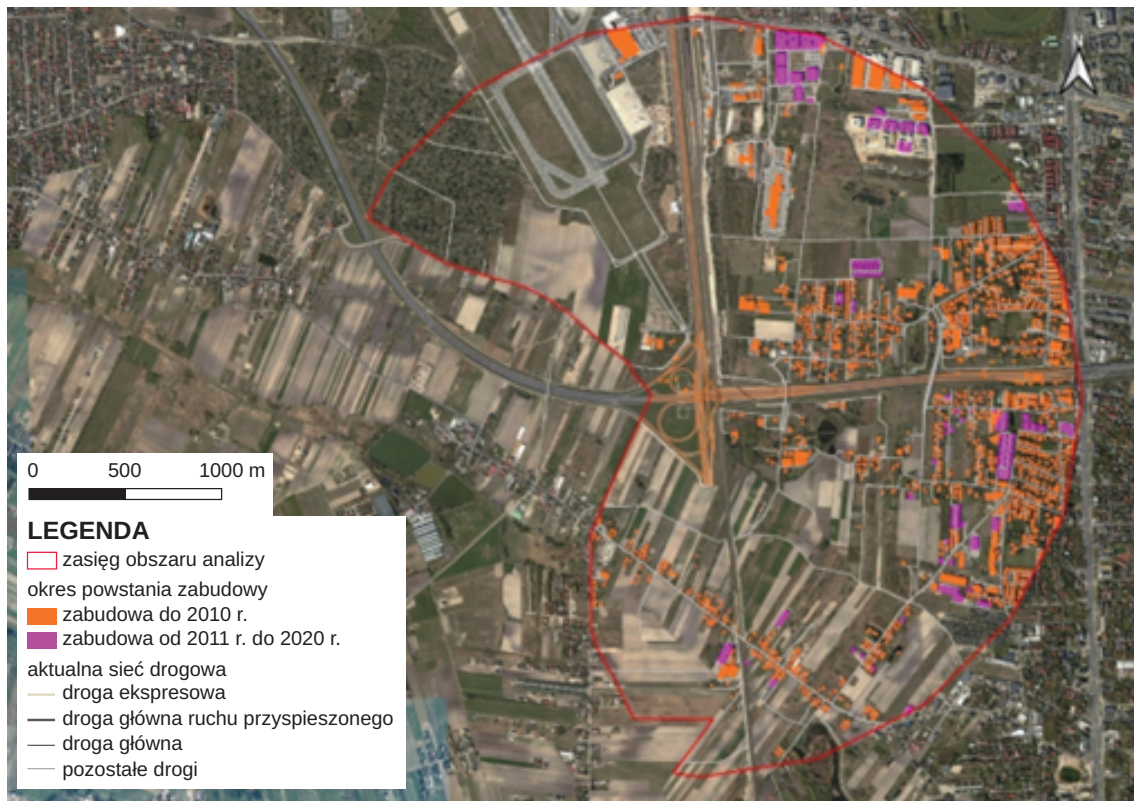
Dodatkowym impulsem do rozbudowy sieci dróg ekspresowych i autostrad, jak również modernizacji kolei, dworców oraz reaktywacji nieczynnych linii kolejowych była organizacja przez Polskę i Ukrainę mistrzostw Europy w piłce nożnej UEFA Euro w 2012 r. To wydarzenie przyspieszyło również przebudowę i unowocześnianie infrastruktury transportu miejskiego, w tym sieci tramwajowych, które otrzymały wsparcie z funduszy unijnych. Szczególnie intensywne inwestycje realizowano w miastach goszczących turniej. (Beister, Górny, 2015). Zrealizowane projekty infrastrukturalne miały na celu nie tylko usprawnienie transportu podczas samego turnieju, lecz także trwałe podniesienie poziomu dostępności przestrzennej, która wpływała również na zagospodarowanie terenów sąsiednich.

Każda kolejna inwestycja transportowa, realizowana w nowych uwarunkowaniach społeczno-ekonomicznych i przestrzennych, może w inny sposób wpływać na lokalne procesy rozwoju (Geurs, Van Wee, 2004; Stępnia, 2015). Dotyczy to szczególnie obszarów, na których zachodzą dynamiczne zmiany w sferze mobilności i urbanizacji, będące następstwem przekształceń ustrojowych i gospodarczych, jak ma to miejsce w krajach Europy Środkowo-Wschodniej, w tym w Polsce. Chociaż wpływ inwestycji transportowych, zwłaszcza drogowych, został relatywnie dobrze rozpoznany na poziomie regionalnym i krajowym, wciąż brakuje szczegółowych badań dotyczących ich oddziaływania w skali lokalnej. W literaturze dostrzega się lukę badawczą, szczególnie w zakresie kompleksowych porównań, które uwzględniałyby różne typy inwestycji – drogowych, kolejowych oraz inwestycji w transport miejski (Rudnicki, 2010; Durecka, Durecki, 2015).

Wyniki badań

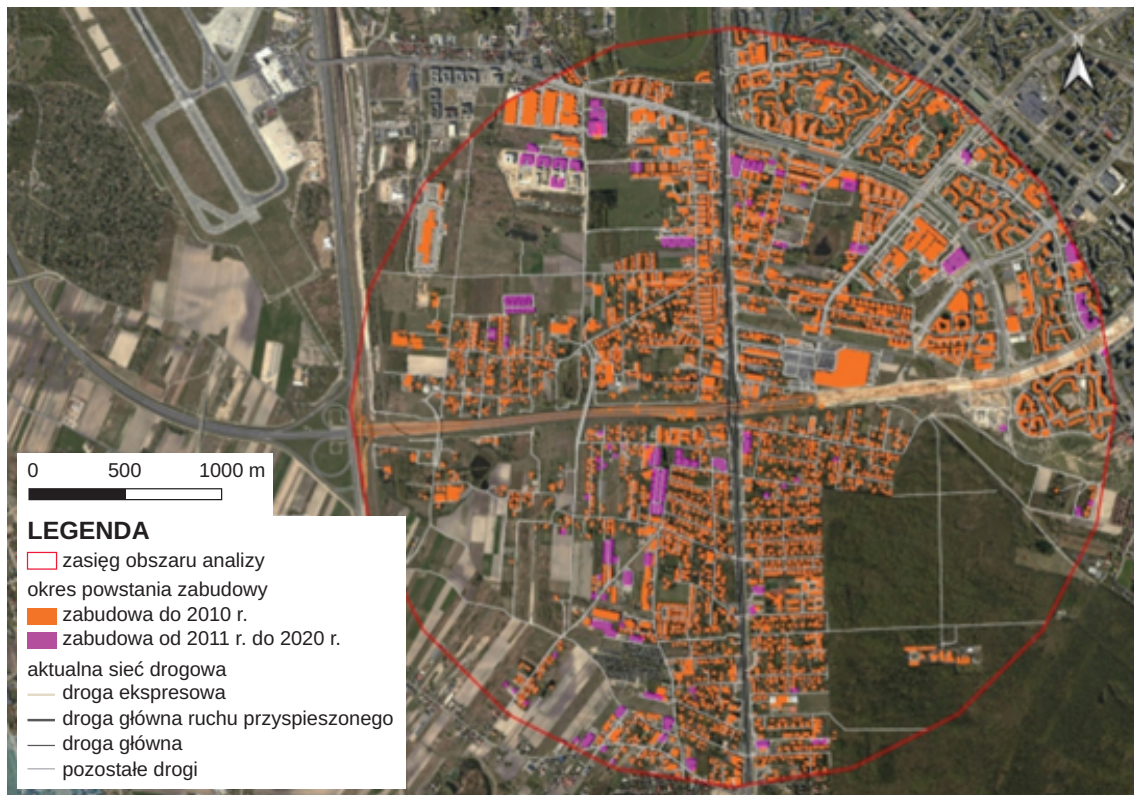
Inwestycje w transport drogowy

Pierwszą analizowaną inwestycją drogową jest węzeł Warszawa Południe w ciągu dróg ekspresowych S2 i S79 (ryc. 1). Zabudowa tego obszaru zaczęła się kształtować już w okresie międzywojennym, gdy w jego bliskim sąsiedztwie wybudowano port lotniczy Okęcie. Miała ona różnicowany charakter, funkcje, zmieniała się jej powierzchnia. Obejmowała hangary, hale magazynowe, zabudowę jednorodziną i gospodarstwa rolne. W latach 2011–2020 na tym obszarze pojawiła się nowa zabudowa, ale dochodziło też do likwidacji budynków historycznych. Nowa zabudowa pełniła głównie funkcję mieszkaniową wielorodzinną, tworząc zwarte kwartały z wewnętrznymi podwórzami. Nowe budynki, powstające po 2010 r., niemal zawsze uzupełniały luki w istniejącej zabudowie. Wyburzenia starszych budynków dotyczyły głównie obszarów przeznaczonych pod istniejącą dziś drogą ekspresową. Na podstawie dostępnych danych BDOT10k można stwierdzić, że linia kolejowa na analizowanym obszarze nie miała istotnego wpływu na lokalizację zabudowy.



Ryc. 1. Zmiany zabudowy w sąsiedztwie węzła Warszawa Południe

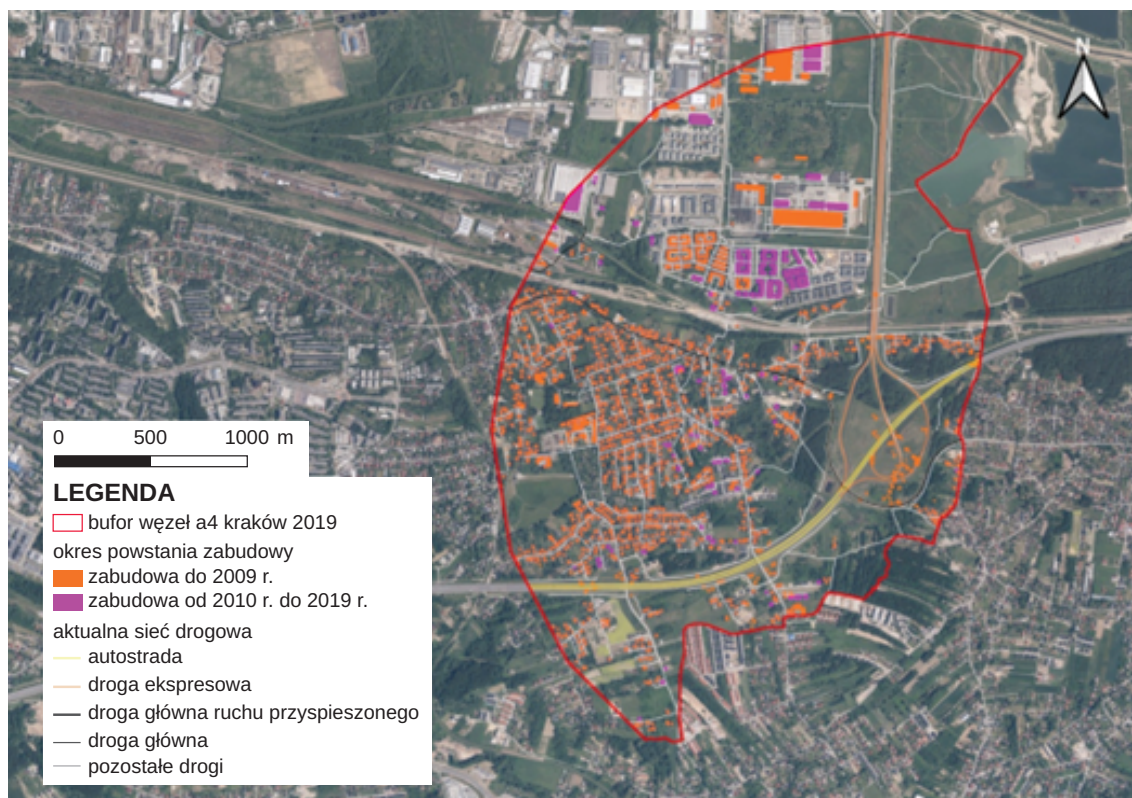
Źródło: opracowanie własne na podstawie danych BDOT10K.



Ryc. 2. Zmiany zabudowy w sąsiedztwie węzła al. Legionów Piłsudskiego/Puławska

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych BDOT10K.

Sąsiedztwo węzła Al. Legionów Piłsudskiego/Puławska było obszarem o gęstej zabudowie i dobrze rozwiniętej sieci drogowej. Osią rozwoju była ulica Puławska, pełniąca funkcję arterii wylotowej ze stolicy w kierunku południowym. W tym rejonie występowały niemal wszystkie typy zabudowy, z dominacją budynków mieszkalnych wielorodzinnych, uzupełnionych o funkcje usługowe. Powstająca w różnych okresach zabudowa obejmowała zarówno budynki przedwojenne, blokowską z czasów PRL, jak i nowe osiedla mieszkaniowe oraz wille. Jak wykazała analiza zdjęć satelitarnych i danych BDOT10K, nowa zabudowa w latach 2011–2020 powstawała głównie na terenach wcześniej intensywnie zabudowanych, wypełniając istniejące luki. Proces urbanizacji objął także obrzeża tego obszaru, rozszerzając się na dotychczas niezagospodarowane tereny podmiejskie (ryc. 2). Nowa zabudowa pełniła głównie funkcję mieszkalną wielorodzinną, choć pojawiły się także obiekty wielkopowierzchniowe, takie jak hale, magazyny i centra usługowe.



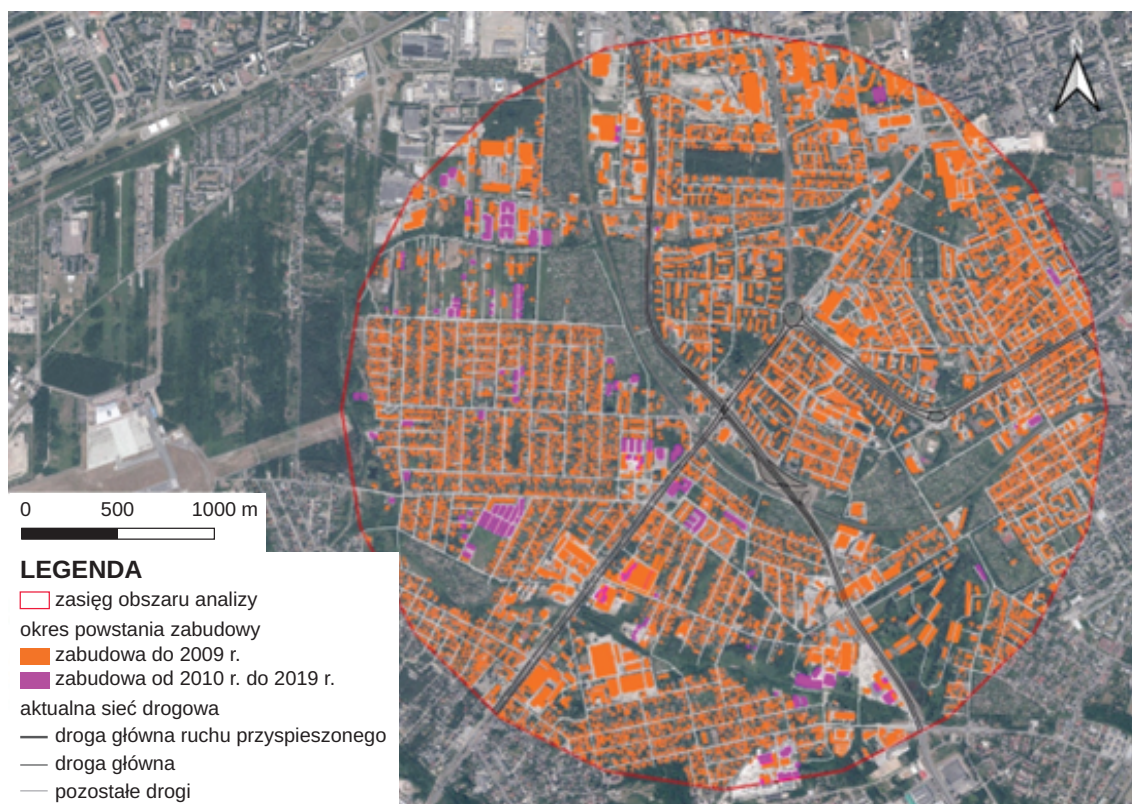
Ryc. 3. Zmiany zabudowy w sąsiedztwie węzła Kraków Bieżanów

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych BDOT10K.

Kolejną analizowaną inwestycją drogową był węzeł A4 Kraków Bieżanów, położony w granicach administracyjnych Krakowa. Jest to dużych rozmiarów węzeł drogowy, łączący autostradę A4 z drogą ekspresową S7, zlokalizowany na wschodnich obrzeżach miasta, w pobliżu miejscowości Czarnochowice oraz osiedla Bieżanów (ryc. 3). Do 2009 r. na tym terenie dominowała zabudowa jednorodzinna, z budynkami gospodarczymi, pełniącymi głównie funkcję zaplecza lokalnych gospodarstw rolnych. Zabudowa koncentrowała się przede wszystkim wzdłuż dróg lokalnych i linii kolejowej, która przebiegała przez centralną część analizowanego obszaru. Na północ od linii kolejowej dominowała zabudowa wielorodzinna oraz wielkopowierzchniowe obiekty magazynowe i produkcyjne. Przed 2015 r. na potrzeby budowy autostrady, węzła i drogi ekspresowej przeprowadzono liczne wyburzenia zabudowy chaotycznie rozmieszczonej na terenach dzisiejszego węzła autostradowego oraz w korytarzu drogowym. Budowa węzła wymusiła również znaczną przebudowę i modernizację lokalnej sieci drogowej, w szczególności dróg głównych oraz lokalnych. W latach 2010–2019 zaobserwowano dalsze zagęszczenie zabudowy jednorodzinnej na osiedlu Bieżanów, a także znaczną rozbudowę osiedla mieszkaniowego na północ od linii kolejowej. Powstały tam również nowe obiekty magazynowe i produkcyjne. W 2019 r. rozpoczęto budowę stacji kolejowej

Kraków Złocień na osiedlu Bieżanów, stanowiącej odpowiedź na rosnące zapotrzebowanie na rozwój transportu publicznego w tej części miasta.

W Łodzi analizowano dwa węzły wybudowane w ramach II etapu inwestycji Trasy Górnej (ryc. 4 i 5). Obszar w sąsiedztwie węzła al. Bartoszewskiego/Pabianicka charakteryzował się gęstą zabudową oraz rozwiniętą siecią dróg różnej klasy. Trasa Górna była drogą o znaczeniu krajowym i regionalnym, zaprojektowaną w standardzie drogi głównej, odgrywała kluczową rolę komunikacyjną w Łodzi, przebiegając południkowo przez miasto. Część zabudowy w tym obszarze pochodziła jeszcze z XIX w., jednak dominowały budynki wzniesione po II wojnie światowej. Nowa zabudowa, wznoszona po zrealizowaniu inwestycji, powstawała głównie na obszarach położonych na zachód i południe od korytarza drogowego i obejmowała przede wszystkim budynki mieszkalne jednorodzinne. Budynki te lokalizowano na wolnych działkach wśród starszej zabudowy, często w formie mikroosiedli liczących kilkanaście domów, obsługiwanych przez jedną lub dwie drogi wewnętrzne. Pojawiały się także przykłady zabudowy łańcowej, pojedyncze nowe budynki wielorodzinne w formie zamkniętych kwartałów oraz obiekty wielkopowierzchniowe, takie jak hale magazynowe.



Ryc. 4. Zmiany zabudowy w sąsiedztwie węzła al. Bartoszewskiego/Pabianicka

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych BDOT10K.

Węzeł al. Bartoszewskiego/Rzgowska znajduje się w południowej części miasta, w bardzo bliskim sąsiedztwie granic administracyjnych Łodzi. Dominowały tutaj budynki mieszkalne jednorodzinne i wielorodzinne oraz obiekty usługowe. Podobnie jak w poprzedniej lokalizacji, nowe budynki jednorodzinne często rozplanowywano w formie mikroosiedli, do których dostęp zapewniały drogi wewnętrzne i lokalne. Charakterystycznym elementem tego obszaru jest Instytut Centrum Zdrowia Matki Polki. Zabudowa skupia się głównie wzdłuż licznych dróg lokalnych, choć można również zauważyć budynki wznoszone wzdłuż dróg prowadzących na tereny podmiejskie oraz przykłady zabudowy łańcowej. W sąsiedztwie węzła znajduje się wielkopowierzchniowy obiekt firmy Amazon. Rozwój zabudowy halowej nasilił się po 2009 roku, a jego osią jest nowo powstała Trasa Górna.



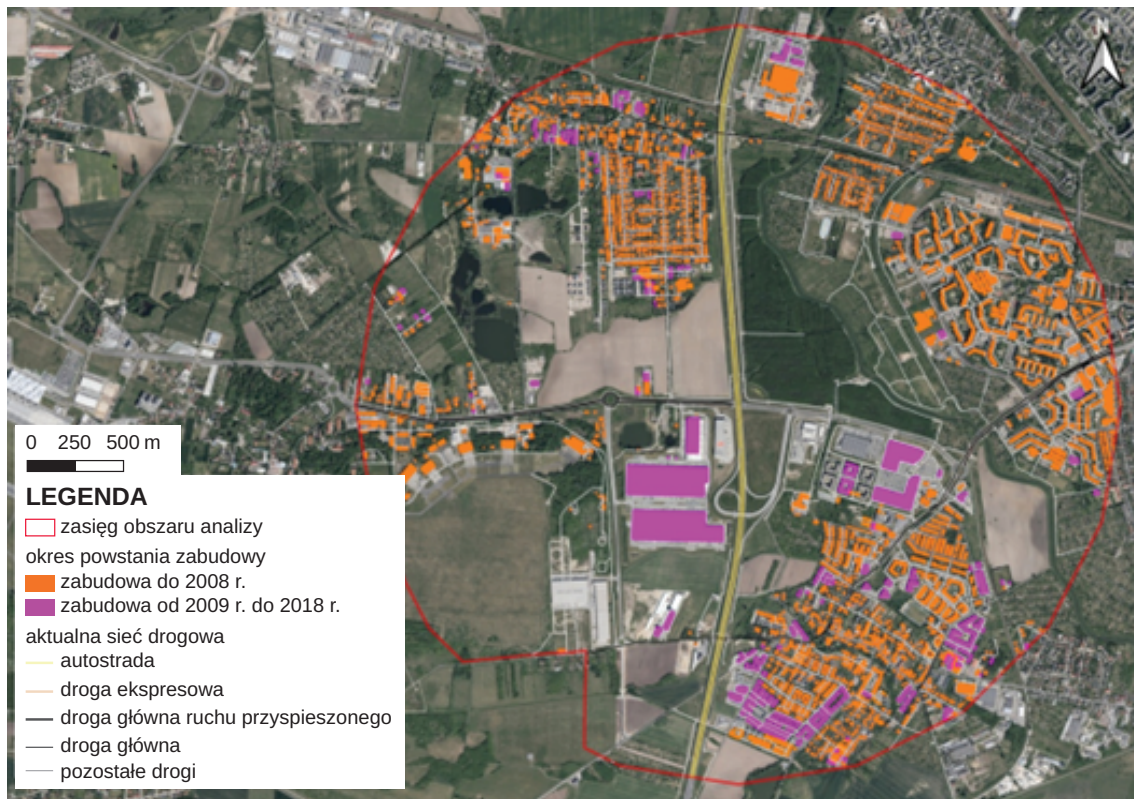
Ryc. 5. Zmiany zabudowy w sąsiedztwie węzła al. Bartoszewskiego/Rzgowska

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych BDOT10K.

We Wrocławiu analizowano cztery węzły drogowe w obrębie Autostradowej Obwodnicy Wrocławia (AOW): Lotnisko, Stadion, Północ oraz Pawłowice, które zostały ocenione pod kątem zmian zabudowy. Na podstawie analizy ortofotomap oraz opracowań kartograficznych stwierdzono, że w sąsiedztwie powyższych węzłów doszło do intensywnego ruchu budowlanego w badanym okresie. Na badanym obszarze zabudowa powstawała już w latach przedwojennych, co zostało potwierdzone przez analizę archiwalnych zdjęć lotniczych Wrocławia (ryc. 6). Po II wojnie światowej nastąpiły jednak istotne zmiany, a proces urbanizacji przybrał na sile. W odpowiedzi na rosnące zapotrzebowanie na powierzchnie mieszkalne powstały wówczas rozległe osiedla mieszkaniowe. W kolejnych latach charakter zabudowy zaczął się różnicować: obok nowych osiedli powstawały obiekty wielkopowierzchniowe, jak również mniejsze budynki mieszkalne. Oddanie do użytku AOW, wraz z węzłami, w 2013 r. stanowiło istotny impuls do dalszych zmian w zabudowie w jej bezpośrednim sąsiedztwie.

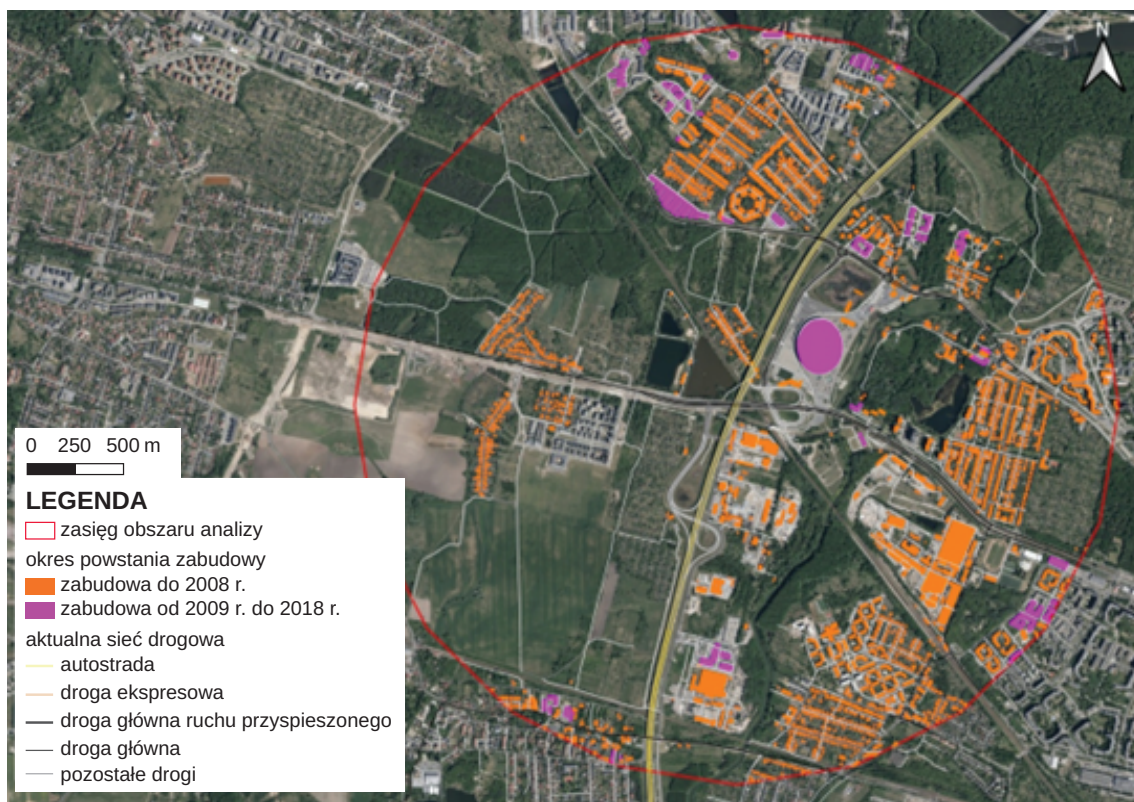
W pobliżu węzła Wrocław Lotnisko zabudowa zaczęła się rozwijać głównie na terenach dotąd niezabudowanych, ale uzupełniano także luki w istniejącej zabudowie. Powstawały tu głównie niewielkie budynki jednorodzinne, osiedla mieszkaniowe, hale produkcyjne, magazynowe oraz obiekty usługowe. Najistotniejsze zmiany miały miejsce w bezpośrednim sąsiedztwie węzła oraz głównych dróg, gdzie dominującą formą zabudowy stały się obiekty halowe oraz usługowe.

W obrębie węzła Wrocław Stadion krzyżowały się drogi A8 i DK94, które pełniły funkcję kluczowych korytarzy transportowych o znaczeniu krajowym i międzynarodowym. DK94 stanowiła główny ciąg komunikacyjny miasta, przebiegający ze wschodu na zachód. W bezpośrednim sąsiedztwie tego skrzyżowania znajdowały się pętla tramwajowa oraz stacja kolejowa. Zabudowa na obszarze ograniczonym ekwidystantą (ryc. 7) pojawiła się już przed II wojną światową, jednak jej intensyfikacja nastąpiła w drugiej połowie XX w. oraz w latach dwutysięcznych. W okresie 2009–2018 na analizowanym terenie powstało kilka osiedli mieszkaniowych, które tworzyły zamknięte kwartały zabudowy wraz z pełną infrastrukturą towarzyszącą. Najistotniejszym przedsięwzięciem inwestycyjnym w tym rejonie była jednak budowa Stadionu Miejskiego.



Ryc. 6. Zmiany zabudowy w sąsiedztwie węzła Wrocław Lotnisko

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych BDOT10K.

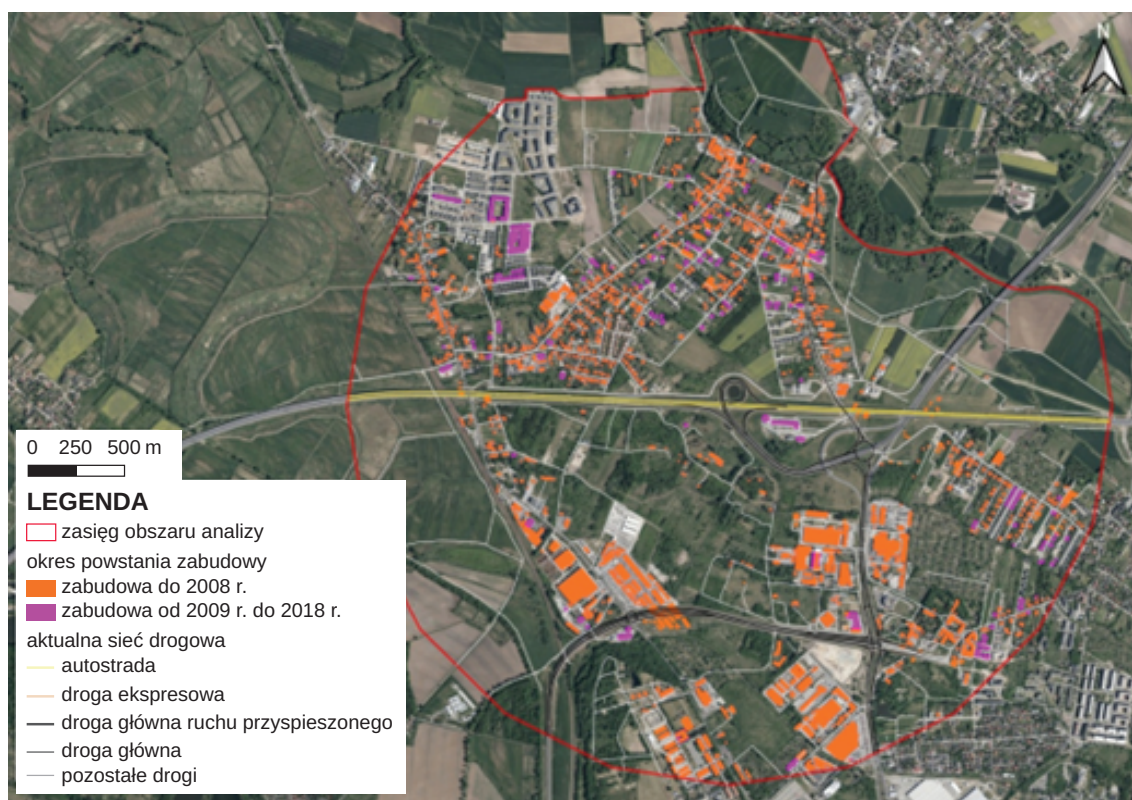


Ryc. 7. Zmiany zabudowy w sąsiedztwie węzła Wrocław Stadion

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych BDOT10K.

W sąsiedztwie węzła północnego AOW nie wystąpił znaczący ruch budowlany. Część budynków, które znajdowały się na tym obszarze przed rozpoczęciem budowy korytarza drogowego, musiała zostać wywłaszczona i wyburzona, aby umożliwić poprowadzenie nowej drogi (ryc. 8). Analiza zdjęć lotniczych wykazała, że tutejsza zabudowa koncentrowała się głównie wzdłuż głównych arterii komunikacyjnych, takich jak DK5 oraz drogi wojewódzkie na terenie Widawy, które znajdowały się na północnych obrzeżach obszaru analizy. Po 2009 r. zabudowa powstawała głównie na terenach już zabudowanych, wypełniając luki w istniejącej strukturze budowlanej. W północnej części korytarza autostrady nowe budynki powstawały chaotycznie, często na wolnych przestrzeniach, czego przykładem była zabudowa łańcowa.

Ostatnim analizowanym węzłem we Wrocławiu jest węzeł Pawłowice, położony na północno-wschodnich obrzeżach miasta, przy granicy z gminą Długołęka. W tym miejscu Autostradowa Obwodnica Wrocławia przechodziła w drogę ekspresową nr 8 w kierunku Łodzi i Warszawy. Zabudowa w tym rejonie znajdowała się ok. 1000 metrów od węzła i koncentrowała się głównie wzdłuż dróg lokalnych, w tym osiedlowych. Nie tworzyła zwartej zabudowy pierzejowej, a jej dominującym elementem były domy jednorodzinne z towarzyszącymi działkami przydomowymi (ryc. 9). Po 2009 r. nowa zabudowa powstawała w bliskim sąsiedztwie starszych budynków, na wolnych działkach budowlanych. W analizowanym obszarze wskazano także kilka przykładów zabudowy o większej powierzchni, takich jak lokalne przedsiębiorstwa z zapleczem gospodarczym.



Ryc. 8. Zmiany zabudowy w sąsiedztwie węzła Wrocław Północ

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych BDOT10K.



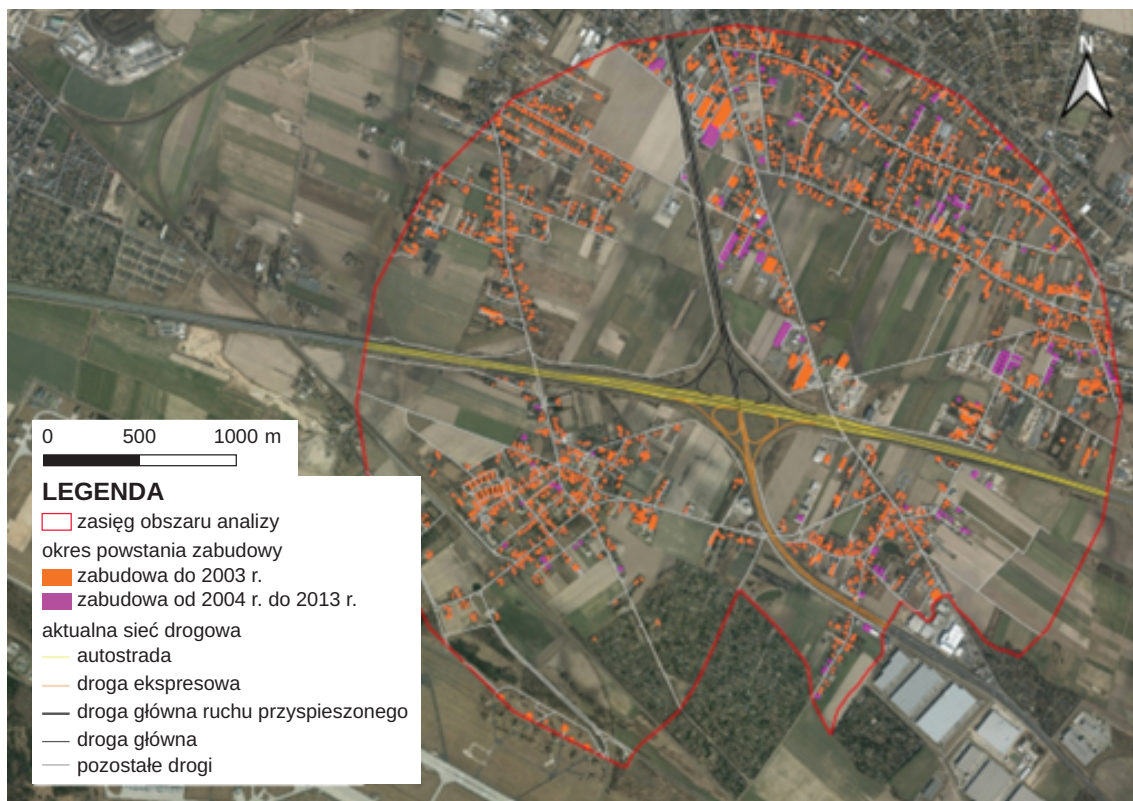
Ryc. 9. Zmiany zabudowy w sąsiedztwie węzła Wrocław Pawłowice

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych BDOT10K.

Pierwszym analizowanym węzłem drogowym w Poznaniu był węzeł Krzesiny, który łączy cztery istotne drogi o znaczeniu krajowym i europejskim: A2, S5, S11 oraz ul. Bolesława Krzywoustego, jedną z głównych arterii komunikacyjnych miasta (ryc. 10). Węzeł ten znajduje się w południowej części Poznania, w pobliżu lotniska. W jego najbliższym sąsiedztwie występowała gęsta zabudowa z dominującymi budynkami mieszkalnymi, głównie jednorodzinnymi, a także liczne obiekty magazynowe, spedycyjne, hale produkcyjne oraz place manewrowe. Po 2004 r. na pozostałej części analizowanego obszaru inwestycje budowlane były sporadyczne, dotyczyły głównie domów jednorodzinnych na wolnych działkach i często przyjmowały formę zabudowy łąkowej.

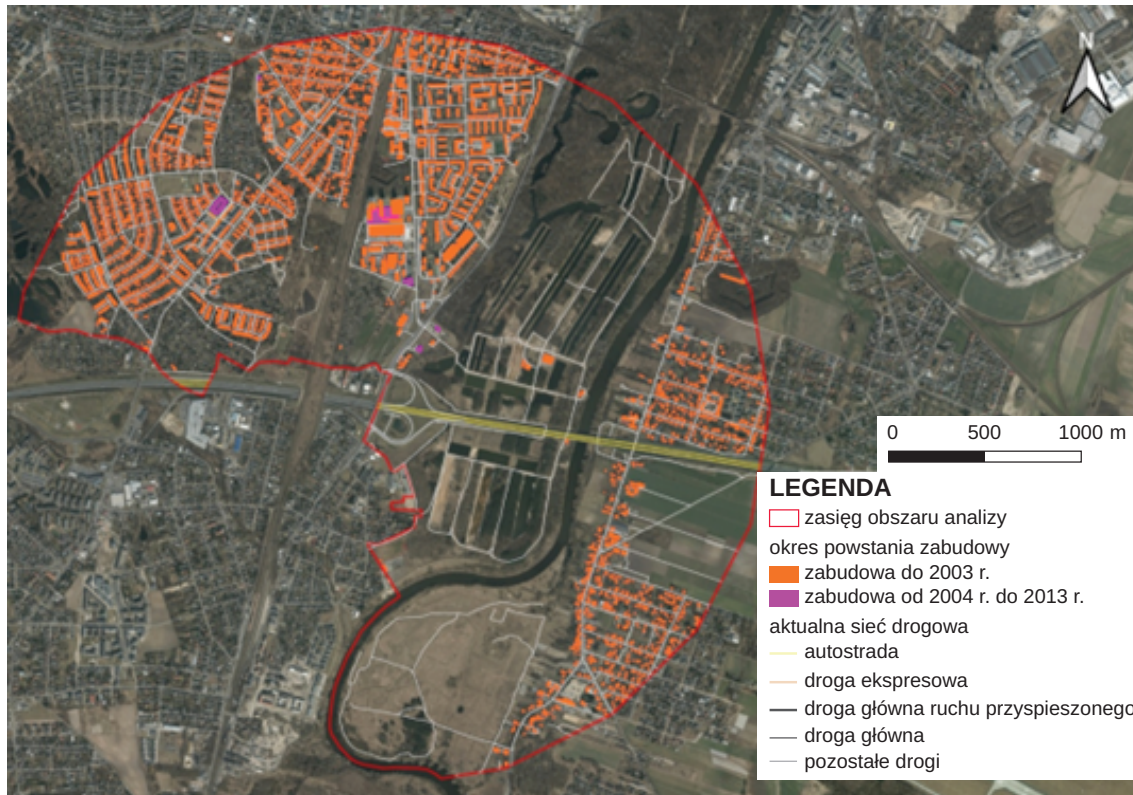
W sąsiedztwie węzła Poznań Luboń nie odnotowano istotnych zmian w zabudowie. Układ komunikacyjny oraz zabudowa w tej okolicy charakteryzowały się uporządkowaniem i regularnością, co było widoczne w analizie przestrzennej (ryc. 11). Analizowany węzeł drogowy łączy autostradę oraz drogę główną o standardowych parametrach, bez odcinków przeznaczonych dla ruchu przyspieszonego. Czas powstania istniejącej zabudowy jest zróżnicowany, jednak dominują obiekty wzniesione w drugiej połowie XX w, w okresie PRL. W tej części Poznania zlokalizowane są zarówno rozległe osiedla domów jednorodzinnych, które rozciągają się w zachodnim oraz północno-zachodnim rejonie analizowanego obszaru, jak i osiedla mieszkaniowe z tzw. wielkiej płyty, usytuowane w pobliżu rozległych terenów zielonych, które również są widoczne na analizowanej rycinie 11.

Ostatnim z analizowanych węzłów w Poznaniu jest Poznań Komorniki (ryc. 12), zlokalizowany na granicy miasta, w pobliżu rozległych terenów częściowo otwartych. Choć początkowo węzeł znajdował się w pewnym oddaleniu od zwartej zabudowy, to od 2004 r. zaobserwowano tu znaczną aktywność budowlaną. W tym okresie dominowały inwestycje związane z obiektami wielkopowierzchniowymi, takimi jak spedycje, hale produkcyjne, magazyny oraz przyległe place manewrowe i budynki infrastruktury technicznej. W sąsiedztwie starszej zabudowy jednorodzinnej, zlokalizowanej wzdłuż dróg lokalnych, powstawały również nowe budynki jednorodzinne.



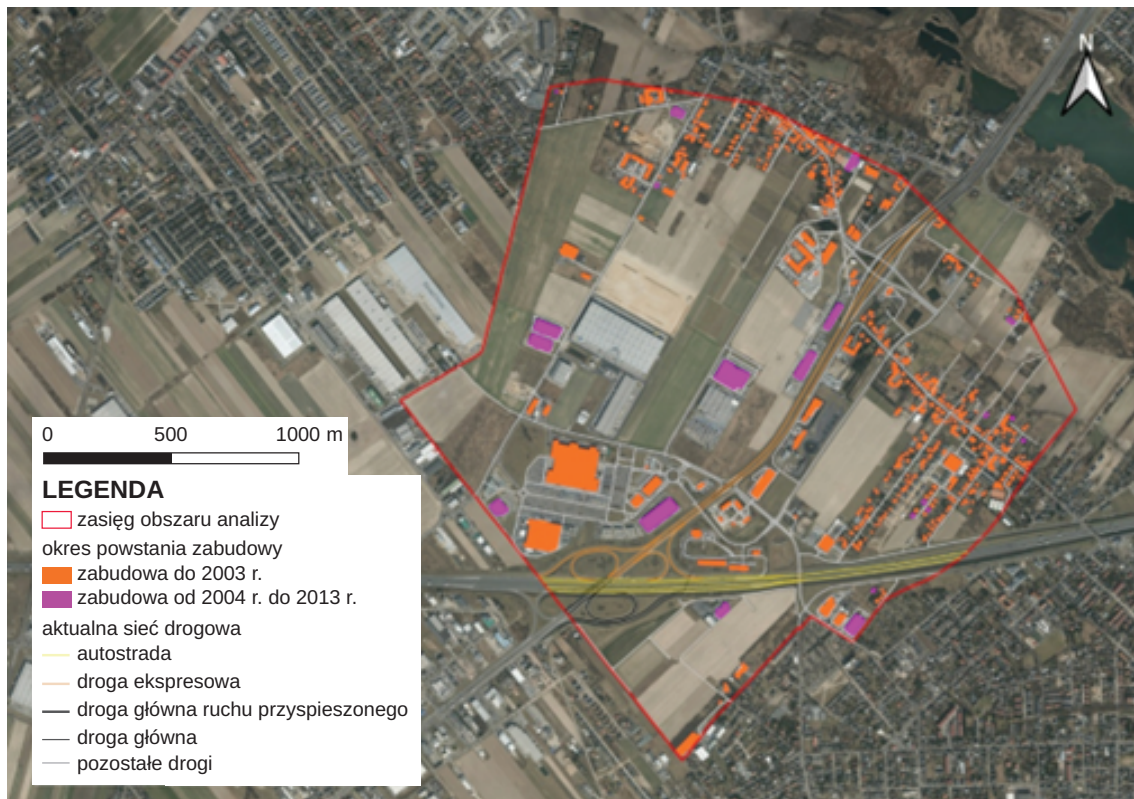
Ryc. 10. Zmiany zabudowy w sąsiedztwie węzła Poznań Krzesiny

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych BDOT10K.



Ryc. 11. Zmiany zabudowy w sąsiedztwie węzła Poznań Luboń

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych BDOT10K.



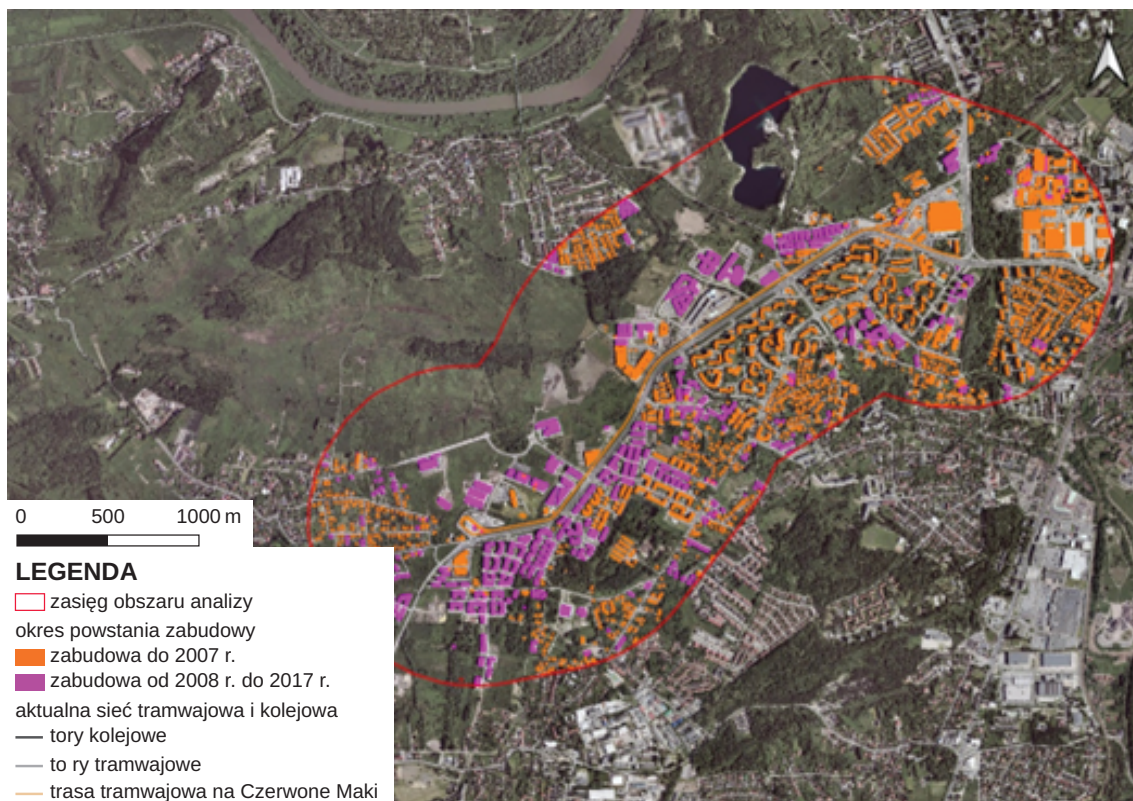
Ryc. 12. Zmiany zabudowy w sąsiedztwie węzła Poznań Komorniki

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych BDOT10K.

Inwestycje transportu szynowego

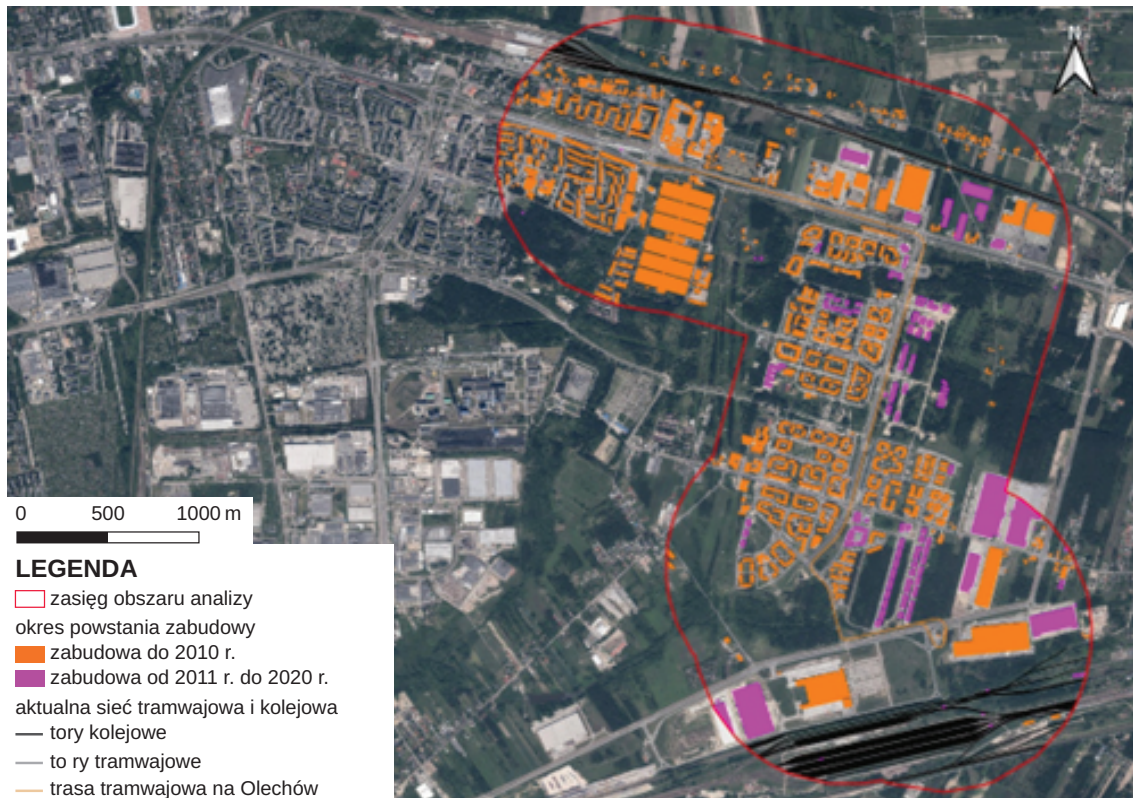
Pierwszą z analizowanych inwestycji transportu szynowego była linia tramwajowa na Czerwone Maki w Krakowie (ryc. 13). W jej sąsiedztwie dominowała zabudowa wielopiętrowa, głównie w formie osiedli bloków z tzw. wielkiej płyty. W analizowanym okresie, obejmującym lata 2008–2017, doszło do znacznego wzrostu zabudowy na dotychczas niezagospodarowanych terenach. Ekspansję można było zaobserwować w trzech kierunkach, z wyjątkiem wschodniego, gdzie zagęszczenie zabudowy było już wcześniej wysokie, a wolnych przestrzeni niewiele. Największy przyrost obiektów mieszkalnych miał miejsce w bezpośrednim sąsiedztwie linii tramwajowej, a szczególnie wokół pętli tramwajowej na osiedlu Czerwone Maki. Powstały tu nowoczesne osiedla mieszkaniowe z wielopiętrowymi budynkami z funkcją usługową na parterze.

Drugą analizowaną inwestycją transportu szynowego była linia tramwajowa na Olechów w Łodzi (ryc. 14). W porównaniu do linii tramwajowej na Czerwone Maki tu zauważalny był większy udział terenów niezabudowanych, zarówno na początku, jak i pod koniec procesu urbanizacji tego obszaru. Warto zaznaczyć, że przed 2010 r. wzdłuż drogi, na której planowana była linia, stało już wiele zabudowań. W okresie po oddaniu do użytku inwestycji największy wzrost liczby nowych obiektów budowlanych miał miejsce w bezpośrednim sąsiedztwie linii tramwajowej. Charakteryzowały się one dużą różnorodnością. Wśród nowo powstałych obiektów były zarówno budynki mieszkalne wielorodzinne i jednorodzinne, jak i hale o dużej powierzchni, przeznaczone na cele gospodarcze. Największa ich koncentracja występowała w bezpośrednim sąsiedztwie pętli tramwajowej.



Ryc. 13. Zmiany zabudowy w sąsiedztwie trasy tramwajowej na Czerwone Maki w Krakowie

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych BDOT10K.



Ryc. 14. Zmiany zabudowy w sąsiedztwie trasy tramwajowej na Olechów w Łodzi

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych BDOT10K.

We Wrocławiu analizowano linię tramwajową na osiedle Kozanów, oddaną do użytku w 2012 r. (ryc. 15). Warto zauważyć, że inaczej niż w przypadku innych analizowanych inwestycji tramwajowych, tu nie odnotowano znacznego rozwoju zabudowy, zarówno pod względem jej zasięgu, jak i liczby nowych budynków. Linia na Kozanów stanowiła w dużej mierze odpowiedź na potrzeby mobilności mieszkańców jednego z największych osiedli we Wrocławiu, którego najintensywniejszy rozwój przestrzenny dokonał się w drugiej połowie XX w. W analizowanym okresie powstało jedynie kilka nowych obiektów w południowo-wschodniej części badanego obszaru, w tym budynki usługowe i biurowe.

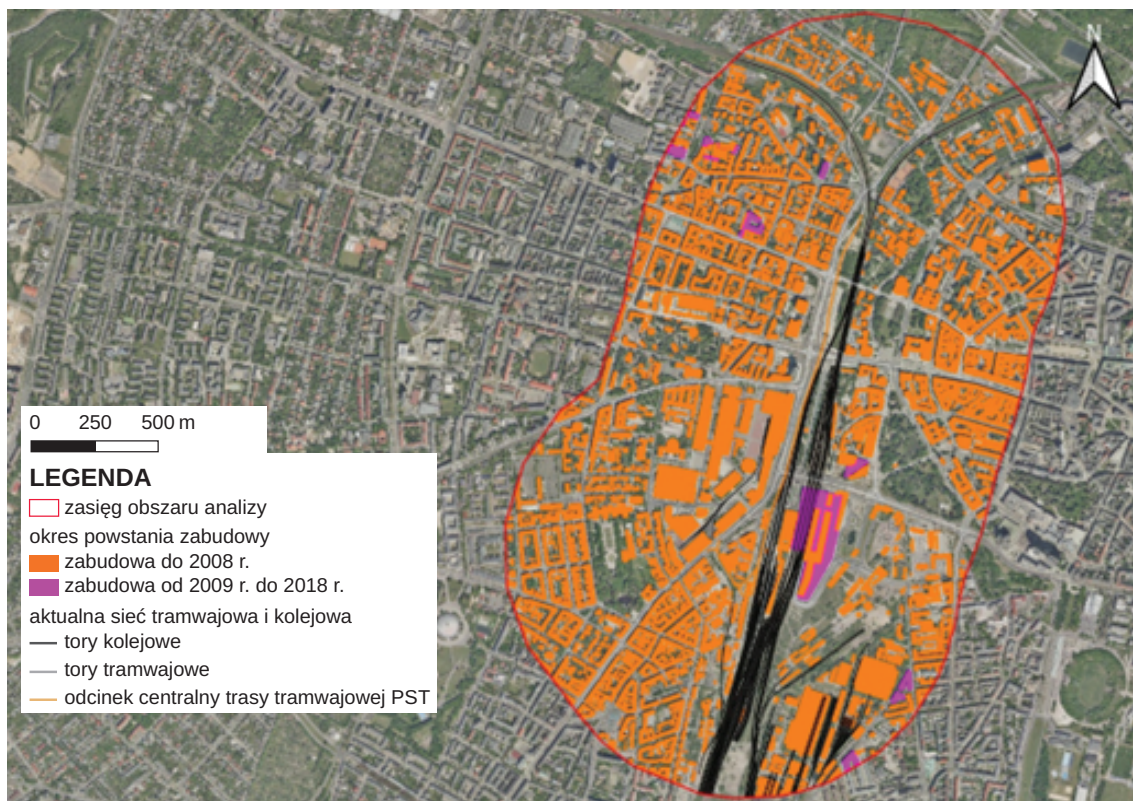


Ryc. 15. Zmiany zabudowy w sąsiedztwie trasy tramwajowej na Kozanów we Wrocławiu

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych BDOT10K.

W Poznaniu analizowano rozwój przestrzenny w sąsiedztwie odcinka centralnego Poznańskiego Szybkiego Tramwaju (PST) (ryc. 16). Analiza zmian wykazała, że w okresie pięciu lat przed oddaniem inwestycji i pięciu kolejnych nie doszło do znacznych zmian w liczbie budynków i powierzchni zabudowy. Największe zmiany zaszły na terenie należącym do PKP S.A., gdzie po 2009 r. rozbudowano budynek dworca. Na pozostałym obszarze głównymi inwestycjami budowlanymi były niewielkie inwestycje mieszkaniowe, realizowane w tzw. lukach w zabudowie, pełniące funkcję plomb. Tego typu inwestycje dokonywano w zwartej, starszej zabudowie, szczególnie w rejonie północno-zachodnim i południowo-wschodnim omawianego obszaru.

Ostatnią z analizowanych inwestycji szynowych jest odcinek centralny linii metra M2 w Warszawie (ryc. 17). Linia M2 przebiega przez ściśle centrum, będące jedną z nieformalnych dzielnic biznesowych Warszawy, gdzie dominuje wielkopowierzchniowa i wielokondygnacyjna zabudowa miejska. Zabudowa w sąsiedztwie linii charakteryzowała się zróżnicowanym czasem powstania, choć zdecydowana większość budynków pochodziła z drugiej połowy XX oraz początku XXI w. Największy rozwój budowlany w analizowanym okresie dokonał się w okolicach ronda Daszyńskiego, które stanowi jednocześnie początek odcinka centralnego analizowanej linii metra. Powstała tam głównie wysoka zabudowa o charakterze biurowym oraz obiekty usługowe o dużej powierzchni. W miarę zbliżania się do dzielnicy Śródmieście dynamika zmian zabudowy w analizowanym okresie słabła, co wynikało z faktu, że obszar ten był w dużym stopniu zabudowany.



Ryc. 16. Zmiany zabudowy w sąsiedztwie odcinka centralnego trasy PST w Poznaniu

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych BDOT10K.



Ryc. 17. Zmiany zabudowy w sąsiedztwie odcinka centralnego II linii metra w Warszawie

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych BDOT10K.

Dyskusja i wnioski

Przeprowadzone badanie pokazało, że obszary sąsiedztwa nowych inwestycji transportowych cechują się wysoką dynamiką rozwoju przestrzennego zabudowy. We wszystkich badanych przypadkach zaobserwowano tendencję do przyrostu budynków w analizowanym okresie, zwłaszcza w formie zabudowy wielorodzinnej. Zabudowa taka pojawiała się na terenach dotychczas niezagospodarowanych, a także, jako uzupełnienie (dogęszczenie), w obrębie obszarów już zabudowanych. Dynamika i charakter przyrostu budynków zależą od skali inwestycji, jej lokalizacji w obrębie miasta (głównie odległości od centrum) oraz uwarunkowań topograficznych. Badanie pozwoliło na identyfikację pewnych różnic w zakresie przebiegu procesów rozwoju przestrzennego w rejonie inwestycji infrastrukturalnych transportu drogowego i szynowego.

W przypadku transportu drogowego węzły autostradowe i dróg ekspresowych zwykle stymulowały przyrost nowych budynków na obszarach dotychczas nieużytkowanych. Należy podkreślić znaczący udział zabudowy niemieszkalnej w najbliższym sąsiedztwie węzłów drogowych, w tym centrów handlowych, spedycyjnych i logistycznych. Węzły autostradowe i dróg ekspresowych stanowiły również obszary koncentracji wielkopowierzchniowych hal magazynowych. Istotnym zjawiskiem obserwowanym na tych obszarach była także likwidacja starszych budynków, szczególnie na terenach przeznaczonych pod rozwój infrastruktury drogowej, jak miało to miejsce w przypadku węzłów autostradowych i ekspresowych. W sąsiedztwie węzłów drogowych powstawała również zabudowa mieszkaniowa, jednak zwykle w pewnym oddaleniu, co ma związek z niekorzystnym oddziaływaniem autostrad czy dróg ekspresowych (hałas, zanieczyszczenie powietrza).

Można odnieść wrażenie, że w przypadku transportu szynowego inwestycje miały raczej charakter reaktywny, stanowiąc odpowiedź na rosnące zapotrzebowanie na mobilność społeczeństwa, wynikające z wcześniejszych procesów rozwoju przestrzennego. Nie oznacza to jednak, że w sąsiedztwie inwestycji szynowych nie odnotowano po oddaniu ich do użytku przyrostu zabudowy. Przyrost ten zmieniał się w zależności od odległości inwestycji od centrum – na obszarach centralnych miasta dokonywał się głównie poprzez uzupełnianie istniejącej tkanki miejskiej (wypełnianie luk w zabudowie), natomiast na obszarach peryferyjnych poprzez powstawanie nowych osiedli deweloperskich.

Analiza porównawcza badanych miast nie pozwoliła na jednoznaczną identyfikację istotnych różnic między badanymi jednostkami. Wydaje się, że większe znaczenie dla kształtowania procesów rozwoju zabudowy miały takie czynniki jak odległość od centrum miasta oraz dostępność terenów pod zabudowę niż sama wielkość miasta, jego pozycja w hierarchii osadniczej czy położenie w skali kraju. Można zatem stwierdzić, że charakter i dynamika procesów rozwoju przestrzennego zabudowy w sąsiedztwie inwestycji transportowych (zarówno drogowych, jak i szynowych) w największych miastach w Polsce wykazywały znaczący stopień podobieństwa.

Zakres badania nie pozwolił stwierdzić, czy infrastruktura transportowa była najważniejszym i jedynym czynnikiem stymulującym rozwój przestrzenny na omawianych obszarach. Niemniej jednak próba izolacji czynnika transportowego poprzez analizę stanu bezpośrednio przed oddaniem do użytku danej inwestycji i w trakcie jej użytkowania pozwala twierdzić, że poprawa dostępności uzyskana dzięki nowej infrastrukturze była istotną stymulantą powstania budynków w jej najbliższym sąsiedztwie.

Przeprowadzone badanie, dzięki analizie porównawczej wielu studiów przypadku w różnych lokalizacjach, wnosi istotny wkład empiryczny do stanu dotychczasowej wiedzy w ramach problematyki oddziaływania inwestycji transportowych. Przede wszystkim uzyskane wyniki potwierdziły te prawidłowości, w tym tendencję do lokalizacji przedsiębiorstw w pobliżu węzłów autostradowych (Zioło, Piróg, 2000; Komornicki i in., 2015) oraz koncentracji podmiotów usługowych w sąsiedztwie stacji i przystanków transportu zbiorowego (Rudnicki, 2010). W przypadku transportu szynowego infrastruktura powstawała zazwyczaj w odpowiedzi na wcześniej ukształtowaną strukturę przestrzenną, jednocześnie podnosząc atrakcyjność okolicznych terenów. Efektem tego może być wzrost cen nieruchomości, a w konsekwencji intensyfikacja zabudowy, co potwierdzają obserwacje dotyczące rozwoju wzdłuż trasy szybkiego tramwaju w Poznaniu (Radzimski, Gadziński, 2016). Analiza przyrostu zabudowy na obszarach już zagospodarowanych, głównie poprzez wypełnianie luk w tkance miejskiej, pozwala wnioskować, że inwestycje w transport zbiorowy na terenach

słabiej zurbanizowanych mogłyby stymulować rozwój zabudowy w ich sąsiedztwie, stając się narzędziem kształtowania przestrzennego rozwoju miast.

Podsumowując, inwestycje transportowe mogą w istotny sposób przyczyniać się do intensyfikacji procesów urbanizacyjnych w pobliżu węzłów komunikacyjnych. Ma to fundamentalne znaczenie w kontekście możliwości wdrażania idei zrównoważonej mobilności miejskiej, która w polskich miastach wciąż napotyka liczne bariery (Beim i in., 2023). Lepsze zrozumienie mechanizmów rozwoju przestrzennego może przyczynić się do ograniczenia niekontrolowanego rozpraszania zabudowy oraz sprzyjać tworzeniu dostępnych, funkcjonalnie spójnych i przyjaznych środowisku struktur miejskich. Implementacja takich koncepcji planistycznych pozwala na bardziej efektywne wykorzystanie istniejącej infrastruktury, zmniejszenie zależności od transportu indywidualnego oraz promocję zrównoważonych form mobilności, takich jak transport publiczny, rower czy ruch pieszy (Newman, Kenworthy, 1996).

Opracowanie stanowi przyczynek do dalszych badań, które powinny objąć również obszary położone poza granicami administracyjnymi miast, co umożliwiłoby przeprowadzenie wartościowych analiz porównawczych. Warto także uwzględnić negatywne oddziaływania inwestycji transportowych na tereny sąsiadujące z liniami kolejowymi, drogami ekspresowymi i autostradami, zwłaszcza w sytuacjach, gdy korytarze te przecinają układ osadniczy (Komornicki, 2014). Istotnym problemem pozostają hałas i zanieczyszczenie powietrza, które wpływają na odsuwanie zabudowy mieszkaniowej od osi autostrad (Lechowski, 2016). W przyszłych badaniach warto przeprowadzić także bardziej szczegółową analizę w skali mikro, uwzględniającą zarówno typologię powstającej zabudowy, jak i jej wpływ na istniejący krajobraz.

Bibliografia

- Alonso, W. (1964). *Location and Land Use: Toward a general theory of land rent*. Harvard University Press.
- Banister, D. (2008). The sustainable mobility paradigm. *Transport Policy*, 15(2), s. 73–80. DOI: 10.1016/j.tranpol.2007.10.005
- Banister, D., Berechman, J. (2003). *Transport Investment and Economic Development*. Routledge.
- Bański, J. (2007). Koncepcje rozwoju struktury przestrzennej w Polsce – polaryzacja czy równoważenie. *Przegląd Geograficzny*, 79(1), 45–79.
- Beim, M., Mazur, B., Pistelok, P. (2023). *Zrównoważona mobilność w polityce transportowej miasta*. Instytut Rozwoju Miast i Regionów.
- Beister, M., Górny, J. (2015). Rozwój infrastruktury tramwajowej w Polsce w okresie członkostwa w Unii Europejskiej. *Technika Transportu Szybowego* (7–8), 20–36.
- Brigham, E.F. (1965). The determinants of residential land values. *Land Economics*, 41(4), 325–334.
- Calthorpe, P. (1993). *The Next American Metropolis*. Princeton Architectural Press.
- Cosci, S., Mirra, L. (2018). A spatial analysis of growth and convergence in Italian provinces: the role of road infrastructure. *Regional Studies*, 52(4), 516–527.
- Dittmar, H., Ohland, G. (red.) (2012). *The New Transit Town: Best practices in transit-oriented development*. Island Press.
- Durecka, I., Durecki, T. (2015). Wpływ inwestycji z dofinansowaniem unijnym na rozwój przestrzenny w wybranych miastach aglomeracji łódzkiej. *Acta Universitatis Lodzensis. Folia Geographica Socio-Oeconomica*, (19), 149–165.
- Fageda, X., Olivieri, C. (2019). Transport infrastructure and regional convergence: A spatial panel data approach. *Papers in Regional Science*, 98(4), 1609–1632.
- Fiedeń, Ł. (2019). *Zmiany użytkowania gruntów, gospodarowania i codziennego życia mieszkańców gmin w pasie autostrady A4*. Uniwersytet Jagielloński, Instytut Geografii i Gospodarki Przestrzennej.
- Gadziński, J., Radzimski, A. (2016). The first rapid tram line in Poland: How has it affected travel behaviours, housing choices and satisfaction, and apartment prices?. *Journal of Transport Geography*, 54, 451–463.
- Garreau, J. (1991). *Edge City: Life on the New Frontier*. Doubleday.
- Garreau, J. (2011). *Edge City: Life on the New Frontier*. Anchor.
- Geurs, K.T., Van Wee, B. (2004). Accessibility evaluation of land-use and transport strategies: Review and research directions. *Journal of Transport Geography*, 12(2), 127–140.
- Goliszek, S. (2024). City-forming role of the Metro in Warsaw. *Cities*, 150, 104994.

- Górny, J. (2016). Samorząd wojewódzki jako organizator kolejowych regionalnych przewozów pasażerskich. *Prace Komisji Geografii Komunikacji PTG*, 19(4), 72–81.
- GROOT System Zarządzania Przestrzenią. <https://grootsystem.pl/> (dostęp: 21.07.2025).
- Judge, E. (1998). Transport investment and local and regional development: Perspectives on the emerging motorway system in Poland. *European Spatial Research and Policy*, 6(2), 21–36.
- Jurkowski, W. (2019). *Integracja zabudowy mieszkaniowej z infrastrukturą kolejową w strefach podmiejskich Krakowa, Łodzi, Poznania i Wrocławia*. Rozprawy Naukowe Instytutu Geografii i Rozwoju Regionalnego, 43. Uniwersytet Wrocławski.
- Jurkowski, W., Kryczka, P., Figlus, T., Lisowska-Kierepka, A., Musiaka, Ł., Sikorski, D., Spórna, T., Sudra, P., Szymkie, R. (2024a). Long-term impact of railway transport on morphological development of the largest urban agglomerations in Poland. *Moravian Geographical Reports*, 32(4), 245–257.
- Jurkowski, W., Latocha-Wites, A., Grochowska, A. (2024b). Landscape effects of urbanisation in a post-socialist city. A case study of Wrocław (Poland). *Cities*, 145, 104730.
- Knowles, R.D. (2006). Transport shaping space: differential collapse in time–space. *Journal of Transport Geography*, 14(6), 407–425.
- Knowles, R.D., Ferbrache, F., Nikitas, A. (2020). Transport's historical, contemporary and future role in shaping urban development: Re-evaluating transit oriented development. *Cities*, 99, 102607.
- Komornicki, T. (2011). *Przemiany mobilności codziennej Polaków na tle rozwoju motoryzacji*. Instytut Geografii i Przestrzennego Zagospodarowania PAN im. Stanisława Leszczyckiego.
- Komornicki, T. (2014). Duże inwestycje drogowe a sytuacja społeczno-gospodarcza obszarów wiejskich. *Studia Komitetu Przestrzennego Zagospodarowania Kraju PAN*, (156), 57–78.
- Komornicki, T. (2019). Efektywny czy równomierny? Jakiemu rozwojowi służą inwestycje transportowe w Polsce?. W: A. Olechnicka, M. Herbst (red.), *Równość czy efektywność rozwoju. Eseje inspirowane dorobkiem naukowym Grzegorza Gorzelaka*. Wydawnictwo Naukowe Scholar
- Komornicki, T., Rosik, P., Śleszyński, P., Solon, J., Wiśniewski, R., Czapiewski, K., Goliszek, S. (2013). *Wpływ budowy autostrad i dróg ekspresowych na rozwój społeczno-gospodarczy i terytorialny Polski*. Ministerstwo Rozwoju Regionalnego. Departament Koordynacji Polityki Strukturalnej. Krajowa Jednostka Ewaluacji.
- Komornicki, T., Szejić-Kolenda, B. (2023). The development of transport infrastructure in Poland and the role of spatial planning and cohesion policy in investment processes. *Planning Practice & Research*, 38(5), 694–713.
- Komornicki, T., Wiśniewski, R., Baranowski, J., Błażejczyk, K., Degórski, M., Goliszek, S., Rosik, P., Solon, J., Stępiak, M., Zawiska, I. (2015). *Wpływ wybranych korytarzy drogowych na środowisko przyrodnicze i rozwój społeczno-ekonomiczny obszarów przyległych*. Prace Geograficzne, 249. Instytut Geografii i Przestrzennego Zagospodarowania PAN.
- Komusiński, S. (2010). *Przekształcenia przestrzenne sieci pasażerskiego transportu kolejowego w Polsce w latach 1988–2008*. Komisja Geografii Komunikacji Polskiego Towarzystwa Geograficznego, Uniwersytet Gdański. Katedra Geografii Rozwoju Regionalnego.
- Kotavaara, O., Antikainen, H., Marmion, M., Rusanen, J. (2012). Scale in the effect of accessibility on population change: GIS and a statistical approach to road, air and rail accessibility in Finland, 1990–2008. *The Geographical Journal*, 178(4), 366–382.
- Kozłowska, M.K. (2018). Specustawa drogowa jako narzędzie prawne usprawniające realizację inwestycji drogowych w Polsce. *Przegląd Komunikacyjny*, 73(2), 28–32.
- Koźlak, A. (2015). Gospodarcze, społeczne i ekologiczne skutki kongestii transportowej. *Prace Naukowe Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu*, (402), 153–164.
- Koźlak, A., Wach, D. (2018). Causes of traffic congestion in urban areas. Case of Poland. *SHS Web of Conferences*, 57, 01019.
- Lechowski, Ł. (2013). Analiza zmian pokrycia terenu wokół autostrad za pomocą metod GIS, *Acta Universitatis Lodzensis. Folia Geographica Socio-Oeconomica*, 14(2), 59–60.
- Lechowski, Ł. (2016). Wykorzystanie danych z rejestru pozwoleń na budowę do oceny oddziaływania autostrad na ruch budowlany na przykładzie gminy Zgierz. *Prace Komisji Geografii Komunikacji PTG*, 19(2), 56–71.
- Lechowski, Ł. (2019). *Przekształcenia funkcjonalno-przestrzenne terenów położonych wzdłuż autostrad A1 i A2 w gminach powiatu zgierskiego*. Wydawnictwo Uniwersytetu Łódzkiego.
- Mann, I., Levinson, D.M. (2024). Access-based cost-benefit analysis. *Journal of Transport Geography*, 119, 103952.
- Merlin, L.A., Levine, J., Grengs, J. (2018). Accessibility analysis for transportation projects and plans. *Transport Policy*, 69, 35–48.

- Newman, P.W., Kenworthy, J.R. (1996). The land use – transport connection: An overview. *Land Use Policy*, 13(1), 1–22.
- Połom, M., Goliszek, S. (2017). Transport in Poland during the period of accession to the European Union. *Journal of Geography, Politics and Society*, 7(3), 41–49.
- Połom, M., Tarkowski, M., Puzdrakiewicz, K. (2018). Urban transformation in the context of rail transport development: the case of a newly built railway line in Gdańsk (Poland). *Journal of Advanced Transportation*, 2018(1), 1218041.
- Rietveld, P., Nijkamp, P. (1992). *Transport and Regional Development*. Vrije Universiteit Amsterdam, Faculty of Economics and Business Administration.
- Rokicki, B., Stępnia, M. (2018). Major transport infrastructure investment and regional economic development—An accessibility-based approach. *Journal of Transport Geography*, 72, 36–49.
- Rosik, P. (2012). *Dostępność lądowa przestrzeni Polski w wymiarze europejskim*. Instytut Geografii i Przestrzennego Zagospodarowania PAN.
- Rosik, P., Kowalczyk, K. (2016). *Rozwój infrastruktury drogowej i kolejowej a przesunięcie modalne w Polsce w latach 2000–2010*. Instytut Geografii i Przestrzennego Zagospodarowania PAN.
- Rosik, P., Stępnia, M., Komornicki, T. (2015). The decade of the big push to roads in Poland: Impact on improvement in accessibility and territorial cohesion from a policy perspective. *Transport Policy*, 37, 134–146.
- Rudnicki, A. (2010). Zrównoważona mobilność a rozwój przestrzenny miasta. *Czasopismo Techniczne. Architektura*, 107(3, 1-A), 67–72.
- Spórna, T., Krzysztofik, R. (2020). 'Inner' suburbanisation – Background of the phenomenon in a polycentric, post-socialist and post-industrial region. Example from the Katowice conurbation, Poland. *Cities*, 104, 102789.
- Stępnia, M., Rosik, P. (2013). Accessibility improvement, territorial cohesion and spillovers: a multi-dimensional evaluation of two motorway sections in Poland. *Journal of Transport Geography*, 31, 154–163.
- Stępnia, M. (2015). *Przekształcenia przestrzennego rozmieszczenia zasobów mieszkaniowych w Warszawie w latach 1945–2008*. Instytut Geografii i Przestrzennego Zagospodarowania PAN im. Stanisława Leszczyckiego.
- Taczanowski, J. (2010). Rozbudowa i modernizacja krakowskiej sieci komunikacji tramwajowej w latach 1989–2009 wobec nowych wymagań rozwoju miasta. *Studia Miejskie*, 2, 139–152.
- Tarkowski, M., Połom, M., Puzdrakiewicz, K., Pilch, D. (2022). Improvements in space-time accessibility as outcomes of heavy rail transit development in the sprawled residential district. Empirical evidence from Gdańsk. *Case Studies on Transport Policy*, 10(2), 1273–1282.
- Taylor, Z., Ciechański, A. (2010). Organizational and ownership transformation in Poland's urban transport. *Transport Reviews*, 30(4), 407–434.
- Vickerman, R., Spiekermann, K., Wegener, M. (1999). Accessibility and economic development in Europe. *Regional Studies*, 33(1), 1–15.
- Wegener, M. (2004). Overview of land use transport models. *Journal of Discrete Algorithms*, 5.
- Wegener, M. (2021). Land-use transport interaction models. W: M.M. Fischer, P. Nijkamp (red.), *Handbook of Regional Science* (s. 229–246). Springer.
- Wiśniewski, R. (2013). Poprawa satysfakcji społecznej jako wynik realizacji inwestycji drogowych. W: R. Wiśniewski, P. Rosik (red.), *Polityka przestrzenna a transportowa. Ewaluacja inwestycji infrastrukturalnych*. Ministerstwo Rozwoju Regionalnego, Instytut Geografii i Przestrzennego Zagospodarowania PAN.
- Zioło, Z., Piróg, S. (2000). Kształtowanie się indywidualnej działalności gospodarczej wzdłuż drogi E-40 na odcinku Kraków–Przemyśl. W: Z. Zioło (red.), *Działalność człowieka i jego środowisko. Księga ku czci Profesor Marianny Kozaneckiej w 70. rocznicę urodzin* (s. 355–373). Wydawnictwo Naukowe Akademii Pedagogicznej.

Informacje dla Auterek i Autorów

Prosimy o zgłaszanie artykułów przez naszą stronę internetową www.studreg.uw.edu.pl („Zgłoś artykuł”).

„Studia Regionalne i Lokalne” wydawane są w formule pełnego otwartego dostępu na licencji CC BY, bez jakichkolwiek opłat publikacyjnych. W kwartalniku publikujemy artykuły w języku polskim i angielskim.

Artykuły powinny spełniać następujące wymogi formalne:

Abstrakt. Tekst artykułu powinien być poprzedzony nie dłuższym niż 100 słów streszczeniem, zawierającym informacje o tematyce i głównych тезach artykułu. Abstrakt pozwoli czytelnikowi szybko zorientować się, do jakich pojęć autor się odnosi. Należy podać również nie więcej niż sześć słów kluczowych. Niezależnie od języka artykułu (polski lub angielski) abstrakt, tytuł i słowa kluczowe powinny być podane zarówno w języku polskim, jak i angielskim.

Tekst. Objętość artykułu nie powinna przekraczać jednego arkusza wydawniczego (ok. 22 stron znormalizowanych, 40 tys. znaków typograficznych ze spacjami). Tekst musi zawierać wszystkie tabele, mapy, rysunki i inne elementy graficzne w formie gotowej do druku – w zapisie wektorowym. Cytowanie i powołania na innych autorów powinny być oznaczone w tekście przez podanie nazwiska autora i roku wydania publikacji (np. Nowak 1976a; Kowalski 1998). Pełną bibliografię należy dołączyć na osobnej stronie na końcu artykułu.

Autorka/Autor jest zobowiązana/-y podać swoją afiliację, numer ORCID oraz adres poczty elektronicznej, jak również adres pocztowy instytucji wymienionej w afiliacji. Informacje te zostaną umieszczone w notce na początku artykułu.

Prosimy o nadsyłanie tekstów oryginalnych, nieopublikowanych nigdzie wcześniej ani nieoddanych do publikacji w żadnym innym czasopiśmie.

O przyjęciu bądź nieprzyjęciu artykułu do druku decyduje opinia anonimowych recenzentów i recenzentek.

Szczegółowe informacje dla Auterek i Autorów dostępne są na stronie:
www.studreg.uw.edu.pl

Pełny adres redakcji:
Kwartalnik *Studia Regionalne i Lokalne*
Uniwersytet Warszawski
Centrum Europejskich Studiów Regionalnych i Lokalnych
ul. Krakowskie Przedmieście 30, 00-927 Warszawa
e-mail: sril.euroreg@uw.edu.pl
www.studreg.uw.edu.pl

Information for Authors

Please submit your article on our website www.studreg.uw.edu.pl/en ("Article submission").

"Studia Regionalne i Lokalne" is an open-access journal published under the CC BY license, without any publication fees. In the Quarterly, papers in Polish and English are published.

Articles should meet the following formal requirements:

Abstract. The article should be preceded by a summary of no more than 100 words containing information about the subject and the main theses of the article. No more than six key words should also be provided.

Manuscript. The length of the article should not exceed one publishing sheet (approx. 22 pages standardized, 40 thousand typographic characters with spaces). The text must contain all tables, maps, drawings, and other graphic elements in a ready-to-print form, in vector format. Quotes and references to other authors should be marked in the text with the name of the author and the year of publication (e.g., Nowak 1976a; Kowalski 1998). A complete bibliography should be attached on a separate page at the end of the article.

The authors are obliged to provide their affiliation, ORCID number and e-mail address, as well as the postal address of the institution mentioned in the affiliation. This information will be included in the note at the beginning of the article.

Please send original texts, not published anywhere before or not submitted for publication in any other journal. Articles are accepted or rejected based on two double-blind reviewers.

Detailed information for the authors is available at: www.studreg.uw.edu.pl/en

Editorial office address:

Regional and Local Studies

University of Warsaw, Center for European Regional and Local Studies

ul. Krakowskie Przedmieście 30,

00-927 Warsaw, Poland

e-mail: sril.euroreg@uw.edu.pl

www.studreg.uw.edu.pl/en