

2. Funkcje metropolitalne i powiązania funkcjonalne jako wyznaczniki działalności metropolii i obszaru metropolitalnego

Mówiąc o funkcjach metropolitalnych, należy wskazać na funkcje egzogeniczne, zarówno o zasięgu i znaczeniu co najmniej ponadregionalnym oraz funkcje polegające na pełnieniu działalności usługowej najwyższego rzędu. Do tej drugiej grupy zaliczają się przede wszystkim funkcje tzw. „IV sektora”, tj.: polityczne, religijne, kulturalne, administracyjne, naukowe, edukacyjne, gospodarcze, turystyczne, finansowe, komunikacyjne oraz informacyjne, co jest przedstawione w tabeli 2. Heffner (2011, ss. 3–4) określa funkcje metropolitalne jako „zestaw powiązań i oddziaływań charakterystycznych dla ośrodków miejskich identyfikowanych jako metropolie, [...] które charakteryzują się szczególną w jakimś zakresie, zazwyczaj wysoką, pozycją w układzie krajowym lub międzynarodowym”.

Tabela 2. Funkcje metropolitalne w ujęciu zasięgu przestrzennego i rodzaju działalności

Zasięg przestrzenny	Rodzaj działalności (sektor)			
	Sektor I (rolnictwo)	Sektor II (przemysł)	Sektor III (usługi)	Sektor IV (usługi wyższego rzędu)
Krajowy				
Regionalny (ponadkrajowy)				
Międzynarodowy				
Globalny				

Źródło: (Korcelli-Olejniczak, 2012, s. 37).

Funkcje metropolitalne obejmują w szczególności funkcje o charakterze decyzyjnym, czyli związane z występowaniem instytucji, które reprezentują aparat i struktury kierowania, zarządzania i kontroli najwyższych szczebli. O tym, czy dana funkcja może zostać uznana za metropolitalną, decyduje przede wszystkim zasięg działalności wraz z powiązaniem z innymi metropoliami, nie zaś rodzaj i poziom specjalizacji. W tabeli 3 przedstawiono funkcje metropolitalne z wyszczególnieniem podmiotów reprezentujących, potencjalnym zasięgiem oddziaływania (regionalnym, krajowym lub międzynarodowym) oraz powiązaniem międzyfunkcjonalnymi.

Tabela 3. Funkcje metropolitalne w ujęciu podmiotów reprezentujących, zasięgu oddziaływania i powiązań międzyfunkcyjnych

Funkcja metropolitalna	Podmiot odpowiedzialny	Zasięg oddziaływania	Powiązania międzyfunkcyjne
Polityczna	<ul style="list-style-type: none"> • podmioty reprezentujące ustrój prawno-polityczny • placówki dyplomatyczne • instytucje i przedstawicielstwa instytucji krajowych i międzynarodowych • ruchy społeczne 	<ul style="list-style-type: none"> • stolica – kraj • miasto wojewódzkie – województwo (region) 	<ul style="list-style-type: none"> • brak
Duchowa	<ul style="list-style-type: none"> • reprezentacja wyznań 	<ul style="list-style-type: none"> • regionalny • krajowy, 	<ul style="list-style-type: none"> • kulturalna
Administracyjna	<ul style="list-style-type: none"> • władza rządowa lub samorządowa • inne instytucje o zasięgu ponadlokalnym (delegatury oddziały itp.) 	<ul style="list-style-type: none"> • stolica – kraj • miasto wojewódzkie – województwo (region) 	<ul style="list-style-type: none"> • polityczna
Kulturalna	<ul style="list-style-type: none"> • środowiska i instytucje artystyczne • potencjał twórczy • dobra kultury narodowej 	<ul style="list-style-type: none"> • możliwe krajowe i międzynarodowe oddziaływanie 	<ul style="list-style-type: none"> • duchowa
Naukowa	<ul style="list-style-type: none"> • zależna od rozwoju technologicznego i procesów innowacyjnych • potencjał naukowo badawczy • placówki badawczo-rozwojowe • parki i centra naukowo-technologiczne • technopolie 	<ul style="list-style-type: none"> • krajowy • międzynarodowy 	<ul style="list-style-type: none"> • gospodarcza
Turystyczna	<ul style="list-style-type: none"> • kultura i przyroda • historia 	<ul style="list-style-type: none"> • krajowy • międzynarodowy 	<ul style="list-style-type: none"> • kulturalna • duchowa • naukowa
Edukacyjna	<ul style="list-style-type: none"> • uniwersytety • inne szkoły wyższe • ludzie (zasoby ludzkie) 	<ul style="list-style-type: none"> • regionalny • krajowy • międzynarodowy 	<ul style="list-style-type: none"> • naukowa • gospodarcza • turystyczna
Gospodarcza	<ul style="list-style-type: none"> • handel i przemysł • współpraca gospodarcza • przemysły naukochłonne i zaawansowane technologicznie • sieć kooperacji współwykonawstwa i podwykonawstwa • egzogeniczne sektory tworzą bazę ekonomiczną i siłę napędową rozwoju 	<ul style="list-style-type: none"> • regionalny • krajowy • międzynarodowy 	<ul style="list-style-type: none"> • edukacyjna • naukowa • polityczna • administracyjna

cd. tabeli 3

Funkcja metropolitalna	Podmiot odpowiedzialny	Zasięg oddziaływania	Powiązania międzyfunkcjonalne
Finansowa	<ul style="list-style-type: none"> • sektor bankowy i ubezpieczeniowy • ośrodki dyspozycji finansowej • centrale wielkich banków i instytucji finansowych • centra finansowe • kapitał międzynarodowy 	<ul style="list-style-type: none"> • krajowy • międzynarodowy 	<ul style="list-style-type: none"> • gospodarcza • edukacyjna
Komunikacyjna	<ul style="list-style-type: none"> • węzły transportowo-logistyczne • położenie metropolii w sieci połączeń lotniczych, autostradowych, kolejowych i wodnych 	<ul style="list-style-type: none"> • krajowy • międzynarodowy 	<ul style="list-style-type: none"> • gospodarcza • turystyczna • finansowa
Informacyjna	<ul style="list-style-type: none"> • centra telekomunikacyjne, informatyczne i międzynarodowe 	<ul style="list-style-type: none"> • regionalny, krajowy i międzynarodowy 	<ul style="list-style-type: none"> • polityczna • kulturalna • naukowa

Źródło: (Klasik, 1998, ss. 40–41).

Markowski (2006, s. 325) wskazuje, że funkcje metropolitalne muszą spełniać określone kryteria:

- zaliczać się do nowoczesnych, opartych na wiedzy i najnowszych technologiach, działów gospodarki narodowej, bądź też służących bezpośrednio lub pośrednio obsłudze działalności gospodarczej lub też do wyspecjalizowanych usług wyższego rzędu (tab. 2),
- być funkcjami egzogenicznymi, tzn. winny służyć rozwijaniu sieci zewnętrznych powiązań, szczególnie w zakresie przepływu: wiedzy, informacji, kapitału, dóbr kultury i ludzi, tak w ujęciu między miastem centralnym, metropolią, a jego obszarem funkcjonalnym (regionem metropolitalnym), jak między obszarami metropolitalnymi,
- przyczyniać się do budowania konkurencyjności ośrodka miejskiego w układach ponadnarodowych – zasięg oddziaływania metropolii powinien wykraczać poza obszar kraju.

Maik (2003, s. 13) zaznacza, że funkcje metropolitalne mogą być pojmowane trojako: 1) jako funkcje dominujące a będące konsekwencją monopolistycznej pozycji na rynku i silnej dynamiki gospodarczej, technologicznej oraz kulturalnej miasta metropolitalnego, 2) jako funkcje kontrolne – w sferze ekonomicznej, społecznej, politycznej, kulturalnej i technicznej, 3) wreszcie jako funkcje budujące międzynarodowy charakter powiązań metropolii i ponadregionalną rangę miasta.

Parysek (2000, ss. 364–365) wskazuje, że funkcje metropolitalne są generowane przede wszystkim przez:

- obecność instytucji reprezentujących struktury kierowania i zarządzania międzynarodowych korporacji gospodarczych,
- obecność struktur kierowania światowych instytucji finansowych (sektora bankowo-ubezpieczeniowego) oraz głównych regulatorów rynków kapitałowych, takich jak giełdy,
- częste i jednocześnie szybkie połączenia transportowe z głównymi ośrodkami życia gospodarczego i kulturowego,
- obecność najwyższego poziomu placówek naukowych: uniwersytety, instytuty badawcze; technologicznych: centra nowych technologii, technopolie, parki technologiczne, inkubatory przedsiębiorczości i technologiczne,
- działanie najwyższej rangi placówek sfery kulturowej, takich jak: muzea, galerie, opery, orkiestry symfoniczne, teatry,
- odbywanie się międzynarodowych imprez, festiwali oraz wydarzeń artystycznych i sportowych,
- wyjątkowość tzw. *milieu* miasta, wynikającą z jego położenia, specyfiki atmosfery, standardu bazy noclegowo-gastronomicznej oraz obecności instytucji rozrywki.

W literaturze przedmiotu zaznacza się przy tym, że „trudno jest jednoznacznie i raz na zawsze określić, które funkcje budują metropolitalność miasta” (Markowski, 2006, s. 325). Jest to bowiem zależne zarówno od specyfiki samych funkcji, jak i charakteru struktur makroekonomicznych w danym momencie, co oznacza, że kryteria wyróżnienia funkcji metropolitalnych powinny być elastyczne i nawiązywać do aktualnej sytuacji. Cytowany autor wskazuje ponadto, że tylko wybrane funkcje można „łatwo zidentyfikować” jako metropolitalne. Należą do nich przede wszystkim usługi biznesowe, które służą obsłudze przedsiębiorstw. Należą do nich m.in. usługi z zakresu: bankowości, reklamy, prawa gospodarczego, doradztwa inwestycyjnego. Śleszyński (2003) podkreśla, że w większości przypadków będą raczej występować istotne trudności w odniesieniu do zakwalifikowania danych funkcji jako metropolitalnych. Szczególnie zaś problem ten dotyczy funkcji takich jak ochrona zdrowia czy powiązanych z aspektem kulturowym. Mogą one bowiem, w określonych sytuacjach, być zarówno funkcjami o charakterze metropolitalnym, jak i lokalnym.

Zasięg funkcji metropolitalnych jest wypadkową kilku cech. Wśród najważniejszych znajdują się m.in. (Pirveli, 2003, s. 66):

- rodzaj i jakość usług świadczonych przez daną instytucję, miasto lub region,
- poziom rozwoju naukowo-technicznego (instytucji, miasta lub regionu),
- zdolność i umiejętność usługodawców i usługobiorców³ do posługiwania się zdobyczami cywilizacyjnymi i korzystania z nich,
- dostęp ludzi, społeczności lub społeczeństw do odpowiednich dla siebie usług (w sensie technicznym, ekonomicznym, prawnym),

³ Ludzi, społeczności lub społeczeństwa.

- rodzaj systemu prawno-administracyjnego,
- sytuacja polityczna.

Funkcje metropolitalne wyznaczają swoje sąsiedztwo funkcjonalne – między usługodawcami a usługobiorcami powstają związki funkcjonalne (sieci, układy powiązań/relacji). Sieci powiązań nie zawsze zachowują przy tym ciągłość przestrzenną. Mobilność poszczególnych elementów uczestniczących i podlegających wymianie, będąca pochodną postępu naukowo-technicznego, sprzyja wzrostowi zasięgu przestrzennego oddziaływania funkcji metropolitalnych, a w konsekwencji rozrostowi sieci powiązań, także przez pryzmat liczby zaangażowanych podmiotów. Kwestiom powiązań funkcjonalnych między metropoliami, obszarami metropolitalnymi oraz wewnątrz obszarów metropolitalnych poświęcono kolejny podrozdział.

Metropolie i obszary metropolitalne wykazują nie tylko silne powiązania o charakterze wewnętrznym – między metropolią a obszarem metropolitalnym, lecz również przejawiają interakcje między poszczególnymi ośrodkami, tworząc w ten sposób układy węzłowe w gospodarce krajowej i globalnej. Im wyższa klasa metropolii i połączonego z nią funkcjonalnie obszaru metropolitalnego, tym bardziej rozbudowany system powiązań międzymetropolitalnych, zarówno pod względem liczby relacji, ich charakteru, złożoności, jak i zasięgu przestrzennego oddziaływania. W literaturze wskazuje się na kilka podstawowych rodzajów powiązań funkcjonalnych między metropoliami, przedstawionych w tabeli 4. Zostaną one scharakteryzowane w dalszej części podrozdziału.

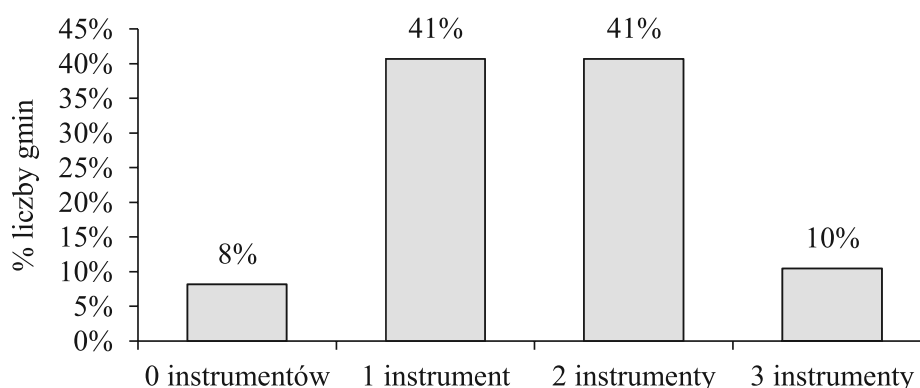
Powiązania transportowe stanowią jedne z najistotniejszych interakcji zachodzących tak wewnątrz samych obszarów metropolitalnych, jak i między poszczególnymi metropoliami. Wskazuje się na możliwość analizy tych powiązań na trzech podstawowych płaszczyznach:

- 1) analiza ruchu w sieci – ruch drogowy lub kolejowy pojazdów, przewozy osób i towarów,
- 2) analiza dostępności organizacyjnej – w transporcie zbiorowym (drogowym, kolejowym, lotniczym, na mniejszą skalą wodnym),
- 3) analiza dostępności infrastrukturalnej – potencjalna możliwość pokonania przestrzeni (dystansu) w określonym czasie.

Tabela 4. Podstawowe rodzaje powiązań funkcjonalnych między metropoliami

Rodzaj powiązań	Przepływy	Wybrane miary powiązań
Ekonomiczne	towarów, kapitału, informacji osób	powiązania wewnątrz przedsiębiorstw (centrale, filie, oddziały) powiązania portfelowe akcjonariatu korzystanie ze środków zbiorowego transportu publicznego

instrumentów – taka sytuacja występuje także w 41% gmin. Należy jednak podkreślić widoczną niechęć gmin do wdrożenia pełnego spektrum instrumentów planowania inwestycyjnego. Na taki krok zdecydowało się zaledwie 10% analizowanych jednostek. Fakt ten może wynikać z wielu przyczyn, np. z braku zaplecza organizacyjnego, braku środków finansowanych czy braku wiedzy merytorycznej. Jednak środki publiczne powinny być wydatkowane w sposób jak najbardziej racjonalny, wobec czego powinno się wywierać presję na samorządy w tym zakresie oraz przygotować odpowiednie wsparcie dla jednostek gminnych w celu wdrożenia wszystkich dostępnych instrumentów planowania inwestycyjnego.



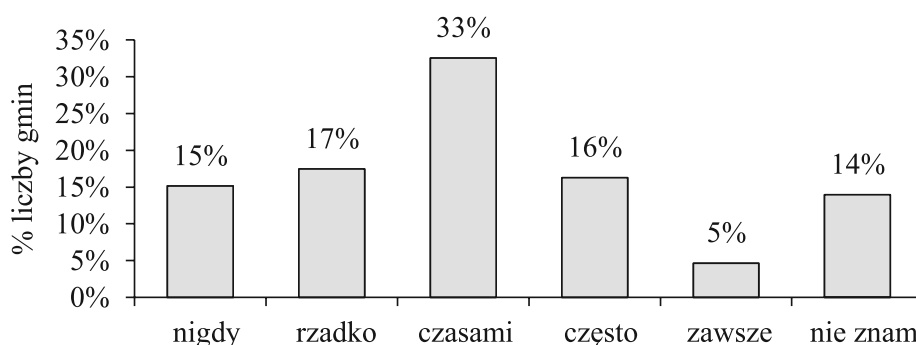
Rysunek 3. Liczba wykorzystywanych instrumentów planowania inwestycyjnego przez badane gminy

Źródło: Opracowanie własne.

W kolejnym pytaniu ankietowym respondenci zostali zapytani o częstotliwość wykorzystywania analizy kosztów i korzyści przy podejmowaniu decyzji o wydatkowaniu środków inwestycyjnych. Uzyskane odpowiedzi przedstawiono na rysunku 4.

Na jego podstawie można stwierdzić, że analiza kosztów i korzyści jest wykorzystywana jedynie czasami przy podejmowaniu decyzji inwestycyjnych. Gminy, których działanie jest zawsze oparte na wynikach analizy kosztów i korzyści, stanowią jedynie 5% ankietowych jednostek. Bardzo duży jest także odsetek gmin nigdy lub rzadko wykorzystujących analizę kosztów i korzyści. Bardzo niepokojący jest fakt, że aż 14% gmin w ogóle nie zna tego typu narzędzia. Na podstawie uzyskanych wyników należy stwierdzić, że występują bardzo duże braki w zakresie wykorzystania analizy kosztów i korzyści przy podejmowaniu decyzji inwestycyjnych w gminie. Tego typu zjawisko jest wysoce niepożądane, ponieważ to właśnie ta analiza umożliwia wzięcie pod uwagę społecznych efektów planowanych inwestycji.

Następne pytanie ankietowe dotyczyło częstotliwości realizacji inwestycji gminy we współpracy z innymi jednostkami samorządu terytorialnego. Wyni-

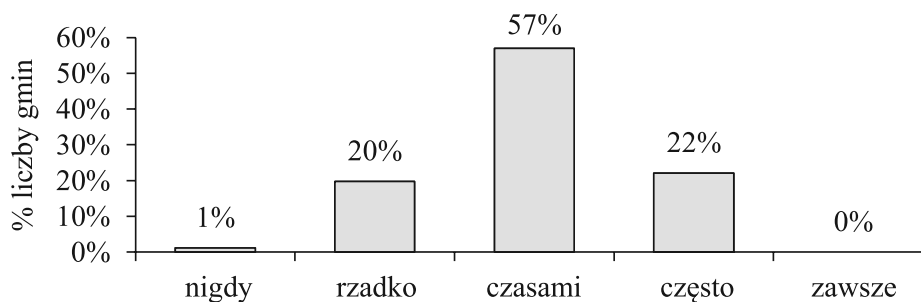


Rysunek 4. Częstotliwość wykorzystywania analizy kosztów i korzyści przy podejmowaniu decyzji inwestycyjnych przez badane gminy

Źródło: Opracowanie własne.

ki uzyskane dla tego pytania przedstawia rysunek 5. Na podstawie uzyskanych odpowiedzi należy stwierdzić, że gminy dość często korzystają z możliwości współpracy z innymi samorządami. Tego typu sytuację można ocenić bardzo pozytywnie, ponieważ może ona przynieść wiele korzyści, przejawiających się np. przez wymianę doświadczeń, wiedzy, wsparcie finansowe czy wsparcie organizacyjne.

W ostatnim pytaniu tej części kwestionariusza ankiety umożliwiono respondentom wskazanie innych, dotąd niewspomnianych, działań gmin mających na celu podniesienie efektywności wydatkowania środków inwestycyjnych. Uzyskano następującą listę działań, które według osób wypełniających ankietę wpływają na efektywniejsze gospodarowanie środkami inwestycyjnymi: podejmowanie decyzji opartych na zapytaniach ofertowych lub rozeznaniu rynkowym, realizacja inwestycji na zasadzie partnerstwa publiczno-prywatnego, występowanie konsultacji społecznych w zakresie działań inwestycyjnych, wdrożenie nowego regulaminu zamówień publicznych, stworzenie rady przedsiębiorców, wykorzystywanie zewnętrznych źródeł finansowania inwestycji, wykorzystywanie inicjatyw lokalnych, zlecanie zadań organizacjom pozarządowym.



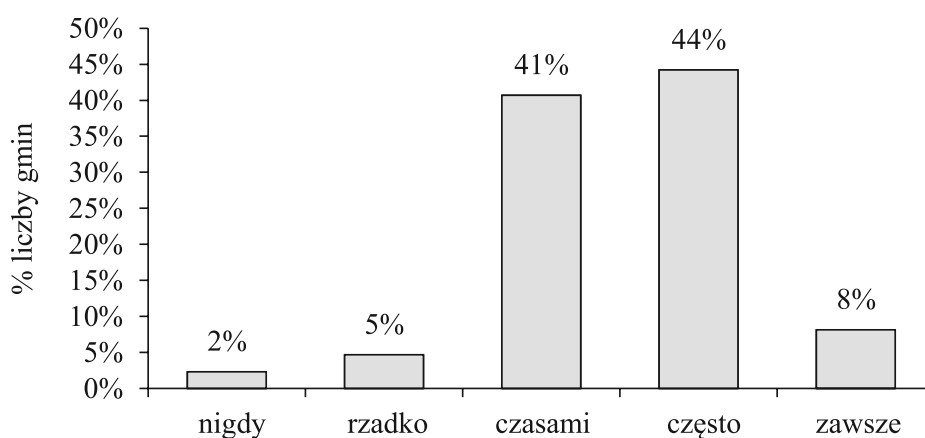
Rysunek 5. Częstotliwość realizacji inwestycji gminy we współpracy z innymi jednostkami samorządu terytorialnego

Źródło: Opracowanie własne.

W tych odpowiedziach szczególnie zauważalne są trzy aspekty – partycypacja społeczna, aspekt *stricte* finansowy, związany z szeroko rozumianymi zamówieniami publicznymi, oraz aspekt wiążący się z wykorzystaniem zewnętrznych źródeł finansowania inwestycji. Jednak uzyskane wyniki dla tego pytania ankietowego nie mogą zostać uznane za w pełni miarodajne, ponieważ powstały one na bazie tylko ośmiu odpowiedzi.

Kolejna część badania ankietowego dotyczyła oceny wykorzystania partycypacji społecznej przy podejmowaniu decyzji inwestycyjnych w gminach województwa małopolskiego. Ta część kwestionariusza składała się z trzech pytań, które dotyczyły: 1) częstotliwości występowania partycypacji społecznej przy podejmowanych decyzjach w zakresie wydatkowania środków inwestycyjnych, 2) szczegółowych form występowania tejże partycypacji społecznej, 3) częstotliwości występowania partycypacji społecznej przy decyzjach inwestycyjnych gmin ze względu na typ realizowanych inwestycji.

W pierwszym pytaniu respondenci byli proszeni o odpowiedź na temat częstotliwości pojawiania się partycypacji społecznej w jakiegokolwiek formie przy podejmowaniu decyzji o kierunkach wydatkowania środków inwestycyjnych w gminach. Uzyskane odpowiedzi przedstawia rysunek 6.

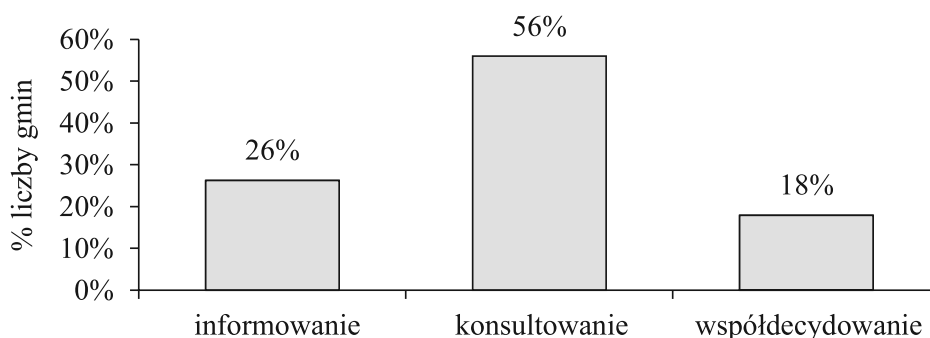


Rysunek 6. Częstotliwość występowania partycypacji społecznej przy podejmowaniu decyzji o wydatkowaniu środków inwestycyjnych w badanych gminach

Źródło: Opracowanie własne.

Na podstawie uzyskanych odpowiedzi należy stwierdzić, że partycypacja społeczna, w jakiegokolwiek wersji, występuje bardzo często przy podejmowanych decyzjach inwestycyjnych w badanych gminach. Jedynie 7% badanych gmin wskazało, że partycypacja społeczna występuje rzadko lub nigdy. Z drugiej jednak strony, zaledwie 8% jednostek samorządowych stwierdziło, że partycypacja społeczna zawsze jest wykorzystywana przy podejmowanych decyzjach inwestycyjnych. Patrząc na całokształt uzyskanych odpowiedzi, można stwierdzić,

że występowanie partycypacji społecznej w obszarze inwestycji gmin jest na bardzo dobrym poziomie. Jednak faktyczna możliwość udziału obywateli w życiu publicznym zależy w szczególności od formy, jaką partycypacja społeczna przyjmuje w konkretnej jednostce samorządu terytorialnego. W związku z tym w kolejnym pytaniu zapytano gminy, jaką formę najczęściej przyjmuje partycypacja społeczna w ich samorządach przy podejmowaniu decyzji inwestycyjnych. Uzyskane odpowiedzi zostały zobrazowane na rysunku 7.



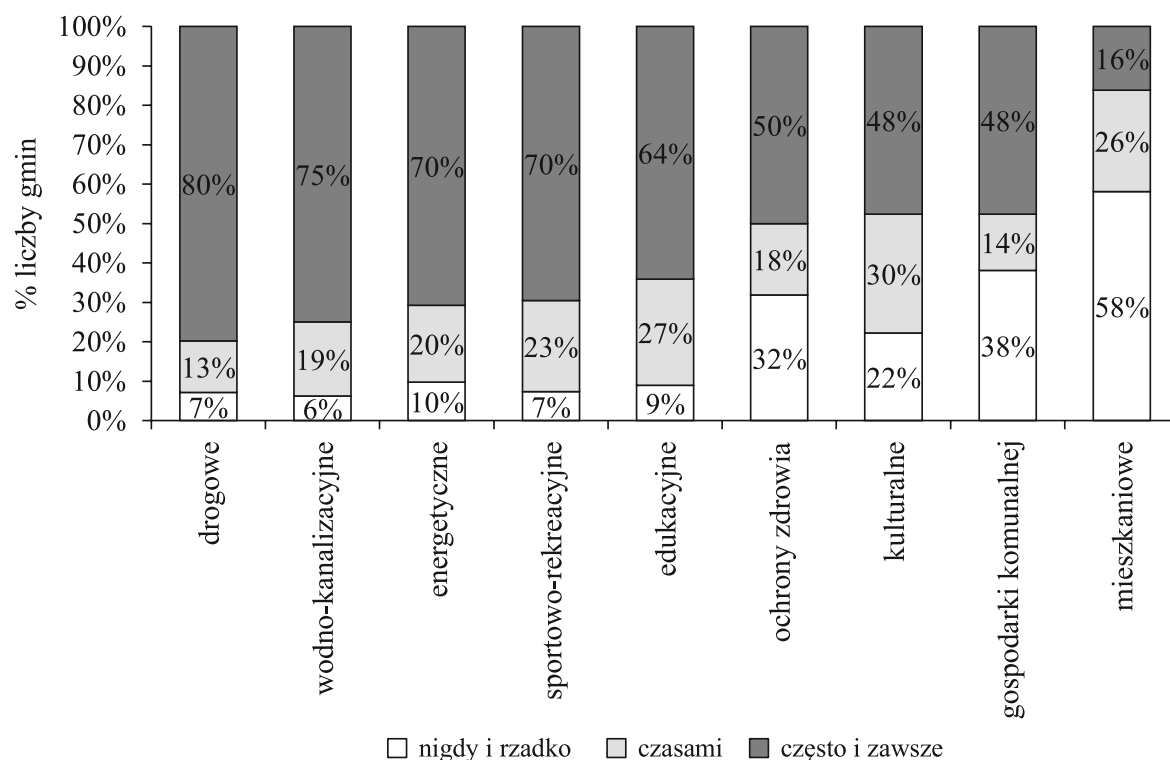
Rysunek 7. Najczęstsze formy partycypacji społecznej przy podejmowanych decyzjach inwestycyjnych w badanych gminach

Źródło: Opracowanie własne.

Wyniki przedstawione na rysunku 7 wskazują, że najczęstszą formą partycypacji społecznej przy podejmowaniu gminnych decyzji inwestycyjnych było konsultowanie, które zostało wskazane aż przez 56% ankietowanych gmin. Na drugim miejscu znalazło się informowanie, które było wykorzystywane najczęściej przez 26% badanych gmin. Na ostatnim miejscu znajduje się współdecydowanie, które stanowi główną formę partycypacji społecznej dla zaledwie 18% samorządów. Na podstawie uzyskanych wyników należy stwierdzić, że mimo dużego udziału konsultowania partycypacja społeczna w badanych gminach nie osiągnęła wystarczającego stopnia zaawansowania, ponieważ odsetek gmin stawiających głównie na współdecydowanie jest stanowczo za mały. To właśnie ta forma partycypacji umożliwia mieszkańcom faktyczną możliwość decyzyjną, także w obszarze inwestycji. W związku z tym samorzady gmin powinny dążyć do zwiększenia współdecydowania w zakresie inwestycji, zwłaszcza kosztem informowania.

W ostatnim punkcie tej części kwestionariusza ankiety zapytano respondentów o częstotliwość występowania partycypacji społecznej w jakiegokolwiek formie przy podejmowaniu gminnych decyzji inwestycyjnych, uwzględniając typ realizowanych inwestycji. Wyniki badania przedstawia rysunek 8.

Na jego podstawie można wywnioskować, że istnieją istotne dysproporcje w zakresie występowania partycypacji przy podejmowaniu gminnych decyzji inwestycyjnych dotyczących różnych typów inwestycji. W szczególności



Rysunek 8. Częstotliwość występowania partycypacji społecznej przy podejmowaniu decyzji o wydatkowaniu środków inwestycyjnych w badanych gminach z uwzględnieniem typu inwestycji

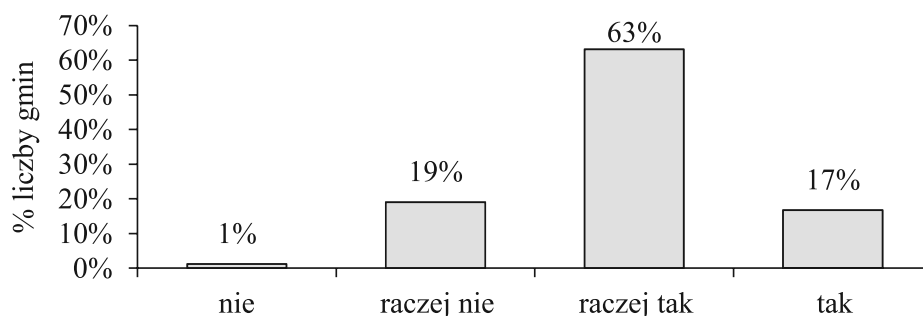
Uwagi: Bez uwzględnienia gmin, które nie realizowały danych typów inwestycji.

Źródło: Opracowanie własne.

partycypacja społeczna prawie zawsze występuje przy inwestycjach drogowych, co jest zjawiskiem naturalnym. Tego typu inwestycje są najczęściej realizowane w samorządach i bezpośrednio oddziałują one na jakość życia lokalnych obywateli. Na drugim miejscu znalazły się inwestycje wodno-kanalizacyjne, gdzie partycypacja społeczna występuje często lub zawsze w 75% ankietowanych gmin. Ten typ inwestycji także jest wyjątkowo ważny dla mieszkańców gmin. Dotyczy to zwłaszcza realizacji sieci kanalizacyjnych, których bardzo często nie ma w gminach wiejskich. Podobny odsetek częstotliwości występowania partycypacji społecznej można odnotować dla inwestycji energetycznych, sportowo-rekreacyjnych oraz edukacyjnych. W tej grupie odpowiedzi „często” lub „zawsze” zostały zaznaczone przez około 60–70% badanych gmin. Kolejną grupę, w której odpowiedź „często” i „zawsze” zaznaczyło około 50% ankietowanych gmin, tworzą inwestycje ochrony zdrowia, kulturalne oraz gospodarki komunalnej. Zdecydowanie najmniejszy udział partycypacji występuje przy podejmowaniu decyzji inwestycyjnych w zakresie mieszkaniowym. Tutaj aż 58% jednostek zaznaczyło, że partycypacja społeczna występuje rzadko lub nigdy.

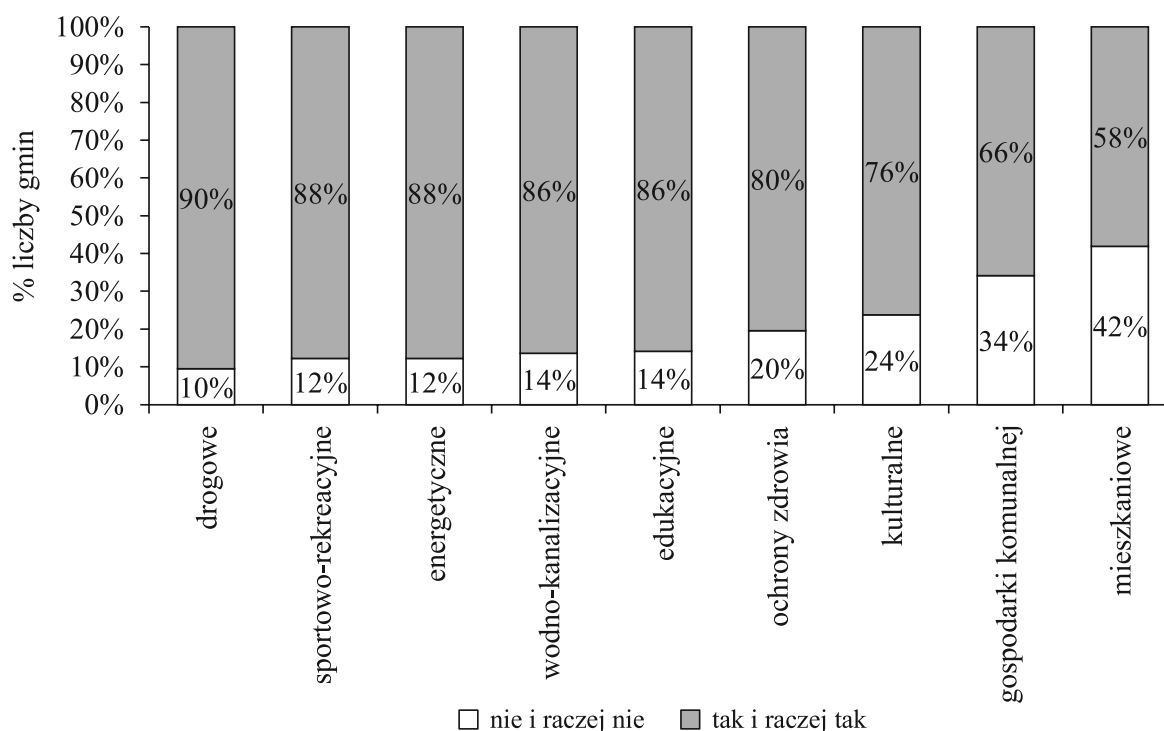
W ostatniej części kwestionariusza ankiety zawarto dwa pytania dotyczące subiektywnej oceny respondenta w zakresie wpływu partycypacji społecznej na efektywność podejmowanych przez władze lokalne decyzji inwestycyjnych. Uzyskane odpowiedzi przedstawia rysunek 9.

Na podstawie uzyskanych odpowiedzi można stwierdzić, że samorządy gminne są przekonane, iż partycypacja społeczna podnosi efektywność gospodarowania



Rysunek 9. Zgodność respondentów z stwierdzeniem, że partycypacja społeczna wpływa na podejmowanie przez władze lokalne efektywniejszych decyzji inwestycyjnych

Źródło: Opracowanie własne.



Rysunek 10. Zgodność respondentów z stwierdzeniem, że partycypacja społeczna wpływa na podejmowanie przez władze lokalne efektywniejszych decyzji inwestycyjnych (według typów inwestycji)

Uwagi: Bez uwzględnienia gmin, które nie realizowały danych typów inwestycji.

Źródło: Opracowanie własne.

środkami inwestycyjnymi. Odpowiedzi niezgadające się z pozytywnym wpływem partycypacji społecznej na efektywność decyzji inwestycyjnych stanowiły zaledwie 20% uzyskanych odpowiedzi (odpowiedzi „nie” i „raczej nie”). Z drugiej jednak strony nie ma pełnego przekonania do procesów partycypacji społecznej, ponieważ odpowiedź „tak” zaznaczyło tylko 17% ankietowanych gmin.

Omawiane pytanie zadano także, uwzględniając wcześniejsze rozróżnienie w zakresie typu realizowanych inwestycji gminnych. Wyniki badania przedstawia rysunek 10.

Wyniki zaprezentowane na rysunku 10 są bardzo podobne do tych na rysunku 8. Oznacza to, że im częściej partycypacja społeczna występuje przy podejmowaniu decyzji inwestycyjnych, tym większe przekonanie władzy publicznej o jej pozytywnym wpływie na ich efektywność. W szczególności największy odsetek respondentów twierdzących, że partycypacja społeczna podnosi efektywność decyzji inwestycyjnych, zanotowano w zakresie transportu drogowego, gdzie 90% ankietowanych gmin zaznaczyło odpowiedź „tak” lub „raczej tak”. Po przeciwnej stronie znajdują się inwestycje mieszkaniowe, w których odpowiedź „tak” lub „raczej tak” zaznaczyło 58% jednostek. Jednak patrząc całościowo na powyższe wyniki, należy stwierdzić, że zdecydowana większość respondentów zgadza się, że partycypacja społeczna podnosi efektywność wydatków inwestycyjnych gmin.

Podsumowanie

Przedstawione w rozdziale rozważania potwierdziły, że efektywność wydatków inwestycyjnych gmin może być w istotny sposób determinowana przez aktywny udział miejscowej ludności w lokalnych sprawach publicznych. Fakt ten potwierdzają zarówno rozważania teoretyczne, zgodnie z którymi wpływ ten może być bezpośredni lub pośredni, jak i badania ankietowe przeprowadzone wśród gmin województwa małopolskiego. Przedmiotowe badanie jest wstępem do dyskusji nad problematyką wpływu partycypacji społecznej na efektywność funkcjonowania samorządu lokalnego. Relacja ta wymaga dalszych pogłębionych badań empirycznych, ponieważ nie brakuje także poglądu, zarówno wśród samorządowców, jak i naukowców, że partycypacja społeczna może być czynnikiem negatywnie oddziałującym na zarządzanie jednostką samorządu lokalnego, głównie na skutek wydłużonego procesu podejmowania decyzji.

Spoglądając na średnioroczną dynamikę ceny jednostkowej mieszkań na ulicy Bydgoskiej, która ukształtowała się na poziomie 103% (średni wzrost ceny jednostkowej z roku na rok na poziomie 3%), trudno doszukiwać się jakichkolwiek śladów wskazujących na możliwość ziszczenia się planów spekulacyjnych inwestorów na rynku nieruchomości mieszkaniowych. Znamienne jednak, że poziom cen na ulicy Bydgoskiej od roku 2010 niemal w każdym kolejnym okresie przewyższał ceny transakcyjne z całego Poznania (wykres 2). Warto zauważyć, że wyraźny wzrost jednostkowych cen mieszkań nastąpił po uruchomieniu nowego Mostu Jordana: lata 2008 i 2009, oraz po otwarciu ICHOT Bramy Poznania: w 2014 i 2015 roku. Obserwacja ta jest szczególnie ważna, gdy odczytuje się ją na tle zachowań całego rynku nieruchomości mieszkaniowych w Poznaniu. We wskazanych latach tempo wzrostu cen na ulicy Bydgoskiej przewyższało tendencje ogólnomiejskie o przynajmniej 20%, a w roku 2015 nawet o ponad 30%. W pewien sposób oczekiwania, które dało się odnotować na początku procesu rewitalizacji, nie zostały zrealizowane na poziomie indywidualnych inwestycji i oczekiwań renty rewitalizacyjnej (mierzonej przyrostem wartości śródeckich nieruchomości na tle innych części miasta), co nie przeszkodziło, by sam proces uznać za zakończony pewnym sukcesem, z punktu widzenia osiągnięcia ogólnomiejskich celów, np. uzupełnienia oferty turystycznej kompleksu katedralnego znajdującego się w bezpośrednim sąsiedztwie, pozbawionego jak dotąd miejsc do spotkań, czy rozbudowanych usług (centrum kulturalnego, hotelu, restauracji, kawiarni etc.).

2. Studium przypadku wrocławskiego Nadodrza

W przypadku Wrocławia trudno doszukać się inicjujących, dużych działań inwestycyjnych miasta. Mamy raczej do czynienia ze strategią znacznie mniej spektakularną, zorientowaną na punktowe zmiany i poprawę społecznego funkcjonowania dzielnicy za pomocą znacznie mniejszych środków zaangażowanych w proces (Olejniczak, 2015). Jak zauważa Paulina Olejniczak, autorka analizy konsekwencji rewitalizacji Nadodrza: „[...] pomysł odnowy Nadodrza wynikał z długoterminowej kalkulacji oraz nowej koncepcji na miejski rozwój. W założeniach programowych, rewitalizacja polega tu na rewaloryzacji tkanki miejskiej i przywróceniu jej do użytkowania, z drugiej zaś na tworzeniu miejskiego marketingu nastawionego na reorganizację przestrzeni” (Olejniczak, 2015, s. 82). Uzupełniono ten schemat działań o zamysł integracji społecznej, która w założeniu miała wzmacniać potencjał społeczny obszaru (przyniść się do tego miały np. festyn „U ojca za płotem” czy „Europejski Dzień

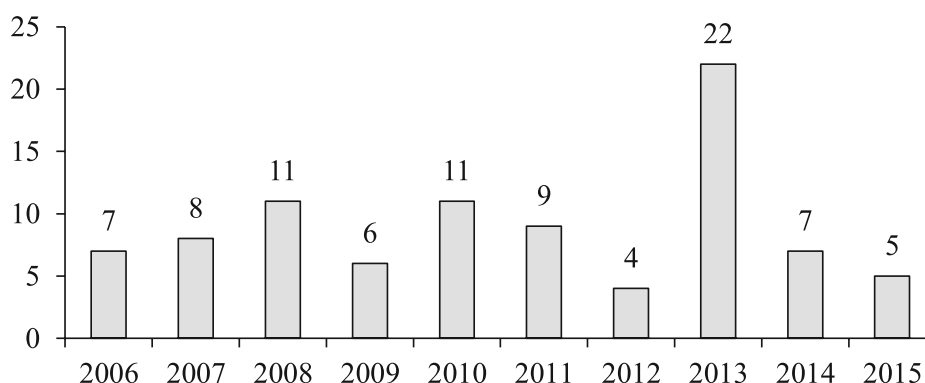
Sąsiada”). Podobne działania przeprowadzono w przypadku Śródki w Poznaniu („Dzień sąsiada”). W pewien sposób jednak strategia, realizowana przez wyspecjalizowaną miejską spółkę (Wrocławska Rewitalizacja Sp. z o.o.), różni się zasadniczo od tej przyjętej przez władze Poznania, co po części wynikało również ze statusu własnościowego przeważającej części nieruchomości na Nadodrze. Tutaj, ze względu na uwarunkowania historyczne, to miasto było właścicielem i zarządcą większości kamienic, w przypadku Poznania sytuacja wyglądała inaczej. Zakres działań w Poznaniu musiał mieć siłą rzeczy inny profil i zakładał podejmowanie aktywności, które ograniczały się w przeważającej mierze do obszarów i nieruchomości pozostających we władztwie komunalnym.

W przypadku Wrocławia nie ma zatem jednoznacznie określonego „punktu startowego” (dla poznańskiej Śródki była to odbudowa Mostu Jordana), lecz można dostrzec jednocześnie większy i bardziej zróżnicowany obszar objęty polityką rewitalizacyjną od 2004 roku, w którego zakresie odnawiano tereny zielone, utworzono multimodalny węzeł komunikacyjny na plac Powstańców Śląskich oraz wspomagano inicjatywy społeczne, a jednocześnie (czego nie można było zrealizować w Poznaniu) podjęto się remontu wielu kamienic i podwórek (Olejniczak, 2015, s. 84).

Zebrany materiał z rynku nieruchomości wskazuje, że z racji dużej rozległości obszaru Nadodrza pełną analizą danych transakcyjnych objęto wyłącznie dwie ulice: Bolesława Chrobrego i Św. Wincentego. Wyjściowo zgromadzono 410 obserwacji o transakcjach z lat 2006–2015 (191 z ul. Bolesława Chrobrego, 219 z ul. Św. Wincentego). Wyłączono z nich wydarzenia o charakterze nierynkowym, takie jak: darowizna mieszkań, dział spadku, zniesienie współwłasności, przetargowe bądź bezprzetargowe zbycie nieruchomości z majątku gminy. Okazało się, że wybrany obszar cechował się znacznym nasyceniem zasobów mieszkaniowych o charakterze własności komunalnej. Aż 122 mieszkania w latach 2006–2015 gmina sprzedała w trybie bezprzetargowym (można domniemywać, że głównie dotychczasowym najemcom, a więc osobom o zazwyczaj niezbyt wysokim statusie ekonomicznym), a 54 mieszkania stały się w tym okresie przedmiotem darowizny (w Polsce zazwyczaj dochodzi do darowizn mieszkań w obszarze najbliższej rodziny, głównie w relacji rodzice-dzieci). Wszelkie ww. okoliczności nie noszą znamion zachowań rynkowych, są bowiem pozbawione ich naturalnych przymiotów, takich jak okres ekspozycji oferty i procesy negocjacyjne. Tego rodzaju spostrzeżenia pozwalają potwierdzić przypuszczenie o relatywnie niskim statusie materialnym mieszkańców Nadodrza, którzy wykazują w znacznej mierze pasywność rynkową. Ostatecznie zaledwie 90 spośród 410 danych transakcyjnych zostało poddanych analizie jako materiał informacyjny, odzwierciedlający typowe zachowania rynkowe.

Całkowita liczba transakcji odnotowanych we Wrocławiu na ulicy Chrobrego i Św. Wincentego nierównomiernie rozkładała się na lata objęte analizą (wykres 4).

Jednak trzeba zauważyć mniejszą skalę dysproporcji w aktywności rynku lokalnego niż w przypadku ulicy Bydgoskiej na poznańskiej Śródce. Wyjątkowo dla Nadodrza zarysowuje się rok 2013, kiedy to zrealizowano aż 22 transakcje, co stanowiło 24% ogółu aktów kupna/sprzedaży mieszkań w ciągu 10 badanych lat. Rosnącą, ale nie tak wysoką jak w roku 2013 aktywność notowano na rynku także w latach 2006–2008, a więc w okresie związanym z formułowaniem zapowiedzi podjęcia działań rewitalizacyjnych Nadodrza. Rok 2013 obrazuje natomiast intensywną reakcję rynku na wdrażanie rewitalizacji w tym obszarze.



Wykres 4. Liczba transakcji w zasobach mieszkaniowych (Nadodrze, ul. Chrobrego i ul. Św. Wincentego, lata 2006–2015)

Źródło: Opracowanie własne na podstawie Rejestru Cen i Wartości Nieruchomości we Wrocławiu.

Należy wspomnieć, że efekty działań rewitalizacyjnych w Nadodrze obserwowano głównie przez pryzmat poprawy jakości przestrzeni publicznej oraz remontów elewacji budynków mieszkalnych. Na badanym rynku nieruchomości, podobnie jak na poznańskiej Śródce, również zdarzały się zjawiska dużej koncentracji działań prywatnego kapitału inwestycyjnego w poszczególnych budynkach. Zapewne była to reakcja na pozytywną zmianę ich atrakcyjności i potencjału wzrostu wartości rynkowej, dzięki rewitalizacji przestrzeni publicznej. To szczególnie interesujący wątek społeczno-ekonomiczny.

Całkowita liczba budynków, w których w ogóle w badanym czasie odnotowano transakcje, to 20 na ulicy Chrobrego i 31 na ulicy Św. Wincentego. Na potrzeby analizy uznano, że sytuacje, w których odnotowano więcej niż dwie transakcje kupna/sprzedaży w tym samym roku w jednym budynku, świadczą o ponadprzeciętnym zainteresowaniu konkretnym obiektem budowlanym. Łącznie w latach 2006–2015 odnotowano dziewięć takich sytuacji, z czego do jednej doszło w budynku na ulicy Chrobrego, a osiem w budynkach na ulicy Św. Wincentego. Wobec tych faktów widać zdecydowanie silniejsze procesy koncentracji nowego kapitału inwestycyjnego w obiektach zlokalizowanych na ulicy Św. Wincentego. Sytuacja taka nastąpiła w około 25% budynków, w których sprzedano mieszkania na tej ulicy. Tego typu zachowania były najczęstsze

w roku 2013, kiedy odnotowano zakup aż 15 mieszkań w czterech budynkach. W kontekście analizowanego zjawiska szczególnie ciekawe wydają się dwa obiekty: w jednym z nich (ulica Chrobrego) w roku 2007 sprzedano/kupiono sześć mieszkań, a w drugim (ulica Św. Wincentego) w roku 2013 sprzedano/kupiono pięć mieszkań. Całość zrekonstruowanego obrazu, podobnie jak na ulicy Bydgoskiej w Poznaniu, również we Wrocławiu podpowiada działania spekulacyjne. Zasadniczo najbardziej ożywione reakcje rynku lokalnego Nadodrza nastąpiły w roku 2013.

Zbadane zasoby mieszkaniowe na wrocławskim Nadodrzu są podobne do śródeckich w Poznaniu – również nie są duże czy komfortowe. Tutaj rozwiązania techniczne i funkcjonalno-użytkowe także pozostawiają wiele do życzenia. Co więcej, mieszkańcy Nadodrza wskazywali na fasadowy charakter procesów rewitalizacji, w których skoncentrowano się na wygładzie elewacji kamienic. Znaczna część zasobów jest zdekapitalizowana na tyle, że wymaga gruntownego remontu wewnątrz lokali mieszkalnych. Powierzchnia użytkowa mieszkań, które znalazły się w badanym okresie w obrocie rynkowym, była niewielka. Średnia powierzchnia sięgnęła 51,99 m², a jej mediana wyniosła 47,85 m². Okazały się one zatem nawet mniejsze niż na Śródce w Poznaniu. Zróżnicowanie wielkości mieszkań we Wrocławiu było umiarkowane.

Tabela 3. Charakterystyka cen całkowitych sprzedanych mieszkań (Nadodrze, ul. Chrobrego i ul. Św. Wincentego, lata 2006–2015)

Cena całkowita mieszkania [PLN]	
Średnia	225 014
Mediana	206 500
Maksymalna	480 000
Minimalna	80 000
Odchylenie standardowe	87 111
Współczynnik zmienności	39%

Źródło: Opracowanie własne na podstawie Rejestru Cen i Wartości Nieruchomości we Wrocławiu.

Średnia cena jednostkowa mieszkań występujących w obrocie w latach 2006–2015 na ul. Chrobrego i Św. Wincentego we Wrocławiu ukształtowała się na poziomie 4440 zł/m², natomiast mediana ceny jednostkowej – 4436 zł/m². Rozpiętość cen jednostkowych sięgała od 1875 do 7493 zł/m², przy czym zróżnicowanie cen jednostkowych mierzone odchyleniem standardowym nie było duże (1206 zł/m²), co przełożyło się na dość niską wartość 27% klasycznego współczynnika zmienności. Ceny jednostkowe mieszkań zbadanych we Wrocławiu były nieco bardziej zróżnicowane niż ceny odnotowane w Poznaniu.

Ceny całkowite sprzedanych w Nadodrze mieszkań wskazują na typowy poziom kapitałochłonności pojedynczego lokalu w granicach 220–230 tys. zł, co oznacza, że były o około 15–16% tańsze niż w zbadanych przypadkach w Poznaniu (tab. 1 i tab. 3).

Okazało się, że na tle tendencji cenowych w całym Wrocławiu są to zasoby wymagające relatywnie niewielkich nakładów finansowych przy zakupie (wykres 5). Cena jednostkowa zasobów na Nadodrze zwykle kształtowała się przynajmniej 20% niżej od średniej dla Wrocławia. Należy tu przypomnieć, że mieszkania w kilku kamienicach były dość gwałtownie nabywane, co może sugerować zakupy spekulacyjne.

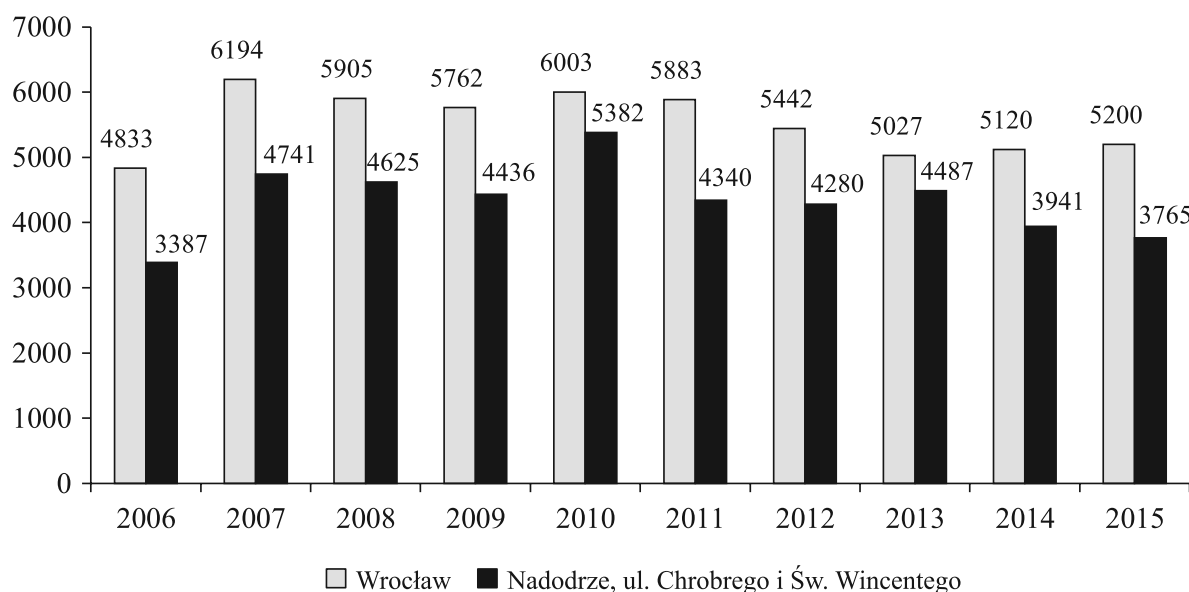
Tabela 4. Zmiany i dynamika cen 1 m² sprzedanych mieszkań na tle aktywności mikrorynku nieruchomości w podziale na kolejne lata (Nadodrze, ul. Chrobrego i ul. Św. Wincentego, lata 2006–2015)

Rok	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015
Średnia cena 1 m ² [PLN/m ²]	3387	4741	4625	4436	5382	4340	4280	4487	3941	3765
Dynamika cen (poprzedni okres z odnotowanymi transakcjami = 100%) [%]	–	140%	98%	96%	121%	81%	99%	105%	88%	96%
Liczba transakcji	7	9	11	6	11	9	4	22	7	5

Źródło: Opracowanie własne na podstawie Rejestru Cen i Wartości Nieruchomości we Wrocławiu.

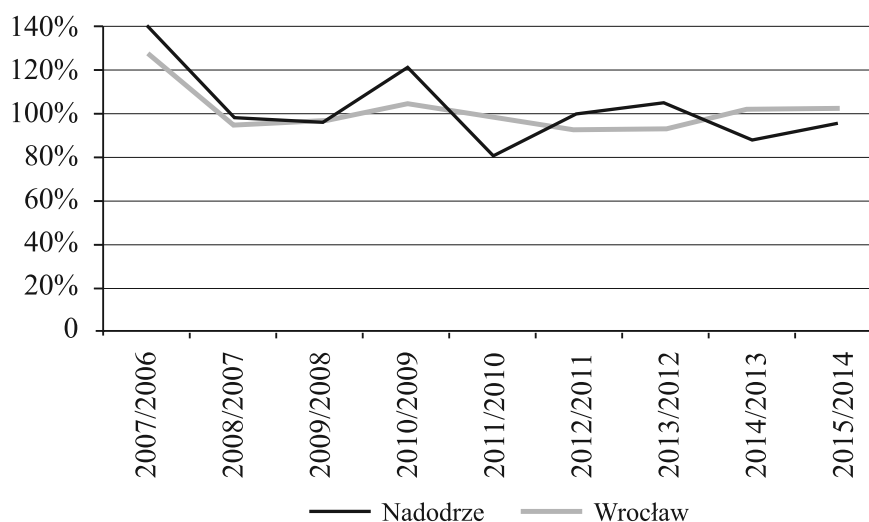
Przypadek wrocławskiego Nadodrza pokazuje, że na rynku nieruchomości trudno na dłuższą metę żywić inwestorów jedynie nadzieją na duże zmiany wynikające z procesów rewitalizacyjnych. Taki stan antycypacji zmian może się utrzymywać okresowo, co było widoczne na rynku Nadodrza jako oczekiwanie, „wstrzymanie oddechu” w latach 2008–2009, po jednorazowym skoku cen w roku 2007. Krótkie wybuchy emocji rynkowych z pewnością obserwowano w roku 2010 i – jeszcze wyraźniej – w 2013, kiedy notowano zarówno wzrost cen, jak i zwiększenie aktywności mierzone liczbą transakcji (tab. 4, wykres 5 i wykres 6).

Wbrew zachowaniom rynkowym w całym Wrocławiu, na terenie Nadodrza rok 2013 był ostatnim, kiedy ceny mieszkań rosły. Tymczasem generalnie we Wrocławiu w roku 2013 kończy się okres spadków cen. Wydaje się, że brak konkretnych, infrastrukturalnych, doniosłych działań o charakterze nie tylko wizyjnym i estetycznym usypia rynek nieruchomości. Taki brak wymiernych, długo oddziałujących bodźców rewitalizacyjnych wprawdzie wygasza reakcje spekulacyjne, ale nie zapewnia sukcesu ekonomicznego odnowy miasta. Można powiedzieć, że rewitalizacja w analizowanej części Wrocławia nie wywołała



Wykres 5. Ceny jednostkowe mieszkań na Nadodrzu (ul. Chrobrego i Św. Wincentego) i w całym Wrocławiu (lata 2006–2015)

Źródło: Opracowanie własne na podstawie NBP oraz Rejestru Cen i Wartości Nieruchomości we Wrocławiu.



Wykres 6. Dynamika ceny 1 m² sprzedanych mieszkań – Nadodrze (ul. Chrobrego i ul. Św. Wincentego) vs Wrocław

Źródło: Opracowanie własne na podstawie NBP oraz Rejestru Cen i Wartości Nieruchomości we Wrocławiu.

wielkich zmian na lokalnym rynku nieruchomości, poza miejscowymi efektami filteringu, wyraźnego w wybranych kamienicach. Średnioroczna dynamika ceny jednostkowej mieszkań w Nadodrzu ukształtowała się na poziomie 102% (przy czym w całym Wrocławiu – 101%), a więc trudno się doszukiwać spektakularnego efektu doganiania choćby przeciętnej atrakcyjności zasobów mieszkaniowych