ZARZĄDZANIE I WSPÓŁPRACA W MIEJSKICH OBSZARACH FUNKCJONALNYCH.  
RAPORT O STANIE POLSKICH MIAST \_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_

Właściwe zarządzanie obszarami funkcjonalnymi dużych aglomeracji miejskich należy do największych i najtrudniejszych wyzwań, jakie stoją przed polską administracją publiczną. Jak sobie z tym radzą samorządy? Najnowszy raport Obserwatorium Polityki Miejskiej IRM został poświęcony właśnie temu zagadnieniu.

Zarządzanie obszarami miejskimi zostało wydzielone jako jeden z głównych wątków tematycznych w przyjętej w 2015 roku Krajowej Polityce Miejskiej. Stąd też pomysł na opracowanie raportu, którego zadaniem z jednej strony jest diagnoza stanu współpracy międzysamorządowej, a z drugiej opracowanie rekomendacji na podstawie przeprowadzonych badań. Podzielone zostały one według trzech grup, do których są skierowane: samorządów, rządu, oraz ekspertów i naukowców.

**Zakres raportu**

Publikacja składa się z dwóch powiązanych części. Pierwsza ma charakter monitoringowy i będzie cyklicznie powtarzana co 3 lata. W ramach niej zbadano poziom współpracy w Miejskich Ośrodkach Funkcjonalnych (MOF) oraz przyjrzano się dostępności i integracji transportu publicznego. Pod lupą znalazły się również Zintegrowane Inwestycje Terytorialne. Druga cześć raportu zatytułowana *spojrzenie w głąb* porusza kwestie uwarunkowań współpracy międzysamorządowej w MOF-ach, w tym mechanizmów sprzyjających jej rozwojowi oraz barier utrudniających współdziałanie.

**Kluczowe wnioski z raportu dotyczące MOF-u Bydgoszczy i Torunia**

* **Uczciwa współpraca**

Finansowe zaangażowanie we współprace w bydgosko-toruńskim obszarze funkcjonalnym jest na zbliżonym poziomie. Gdy wydatki Bydgoszczy i Torunia zestawi się z okolicznymi gminami to zauważy się, że są one podobnej wielkości. Takich ośrodków jest niewiele. Przeważnie obserwuje się sytuację, gdzie to gminy podmiejskie muszą   
w bardziej angażować się finansowo.

* **Nie każdy mieszkaniec dojedzie do miasta**

Nierównomiernie rozwija się sieć komunikacji podmiejskiej w obszarze funkcjonalnym bipolu Bydgoszcz–Toruń – o ile gminy wokół Bydgoszczy są skomunikowane z miastem,   
o tyle wokół Torunia gminy niesąsiadujące bezpośrednio z rdzeniem są często w ogóle pozbawione dostępu do komunikacji publicznej (**Łubianka, Chełmża, Obrowo, Czernikowo**).

W przeliczeniu na 1000 mieszkańców w gminach podmiejskich jest 5,6 par połączeń z/do Bydgoszczy lub Torunia. Można by przypuszczać, że gminy z największą liczbą połączeń będą znajdować się między Bydgoszczą a Toruniem. Zaobserwować można jednak sytuację zgoła przeciwną. Większość gmin wysoko ocenianych w tej kategorii zlokalizowana jest na krańcach MOF-u. Ponadto wysokie oceny dominują w gminach związanych z Bydgoszczą. W najlepszej sytuacji są mieszkańcy gminy **Osielsko**, gdzie na 1000 mieszkańców jest około 18 par połączeń komunikacją publiczną w dzień roboczy.

* **Pasażer jak maratończyk**

Mieszkańcy MOF-u Bydgoszczy i Torunia w porównaniu do innych ośrodków wojewódzkich mają najdalej do przystanku - przeciętnie muszą przejść ponad 3 km   
( 3187 m). Niechlubnym rekordzistą jest gmina **Szubin**. Tamtejsi mieszkańcy do przystanku mają ponad 7 km. Jest to znacznie za daleko, aby transport publiczny był atrakcyjną alternatywą dla samochodu. Badacze wskazują, że odległość przystanku (autobusowego lub tramwajowego) od miejsca zamieszkania nie powinna przekraczać na terenach podmiejskich 640 metrów. Dlatego pozytywnie wyróżnia się gmina **Osielsko** (547 m) i **Wielka Nieszawka** (436 m).

* **Niepełna integracja transportu**

Ciekawym przykładem na tle innych ośrodków jest MOF bydgosko-toruński. Poprawna integracja transportu publicznego odnosi się przede wszystkim do komunikacji między rdzeniami, gdyż wprowadzono bilet aglomeracyjny BiT City, obejmujący  
podróże komunikacją miejską oraz pociągami REGIO. Autorzy raportu chwalą to rozwiązanie. Jednakże analiza sytuacji w pozostałych gminach, niezlokalizowanych między Bydgoszczą a Toruniem, wykazała, że są one niewystarczająco zintegrowane z rdzeniami.

* **Powielanie struktur**

Wymuszenie jednego obszaru Zintegrowanych Inwestycji Terytorialnych (ZIT) dla obu ośrodków przez wytyczne ministerialne doprowadziło wprawdzie do powstania porozumienia na rzecz realizacji projektów w ramach strategii ZIT, ale już we wrześniu 2016 roku powołano do życia niezależne Stowarzyszenie Metropolia Bydgoszcz, obejmujące 18 gmin należących do powiatu bydgoskiego i nakielskiego oraz same powiaty. Mamy więc do czynienia z dublowaniem się struktur współpracy.

* **Zintegrowane Inwestycje Terytorialne**

Zintegrowane Inwestycje Terytorialne to instrument, który w założeniu ma stymulować współpracę w obszarach funkcjonalnych. Duży wpływ na to, czy to się uda ma charakter projektów. Analiza wskazuje, że zaproponowane projekty w umiarkowany sposób będą mogły przynieść korzyści większej liczbie gmin.

* **12 tyś. zł na mieszkańca**

Uwzględniając budżety przeznaczone na realizację projektów zaproponowanych w strategiach ZIT, przeliczono je na potencjał ludnościowy każdego MOF-u. Na drugim miejscu pod względem koncentracji wsparcia na osobę jest MOF Bydgoszczy i Torunia (ujętych jako jeden MOF) – 12,2 tys. zł.

**Kluczowe wnioski dla wszystkich ośrodków w Polsce**

* **Zarządzanie miejskimi obszarami funkcjonalnymi oparte na współpracy może się   
  w Polsce udać.**

Są już przykłady dobrych doświadczeń, np. z **Poznania**, posiadającego najbardziej rozwinięte i ugruntowane struktury dobrowolnej i oddolnie zawiązywanej współpracy   
w ramach Stowarzyszenia Metropolia Poznań (SMP); z **Szczecina**, który doprowadził do objęcia sieciową współpracą wszystkie gminy położone w obszarze intensywnych powiązań funkcjonalnych; z **Trójmiasta**, któremu udało się wyjść ponad konkurencję dwóch miast - Gdańska i Gdyni na rzecz efektywnej współpracy w ramach wspólnego stowarzyszenia.

* **Równocześnie przeciętny poziom współpracy w MOF jest niski.**

Dominują wąskie porozumienia bilateralne. Współpraca o charakterze sieciowym należy do rzadkości. Wynika to między innymi ze skomplikowanych regulacji prawnych ale również z braku wiedzy i świadomości korzyści płynących z ewentualnej współpracy. Do tego można dodać lokalną specyfikę, związaną chociażby z miejscowymi antagonizmami czy konkurencyjnymi układami politycznymi. Ponadto Zintegrowane Inwestycje Terytorialne, które powinny służyć rozwijaniu współpracy traktowane są instrumentalnie w celu wykorzystania unijnych funduszy.

* **Silne i duże ośrodki nie chcą się integrować, a mniejsze wybierają drogę na skróty wchłaniając zamiast współpracować z okolicznymi gminami.**

Dwa największeośrodki metropolitalne, tj. **Warszawa** i **Kraków**, ,,odklejają się” od swoich obszarów funkcjonalnych. Czują się one samowystarczalne i nie widza potrzeby rozwijania współpracy z okolicznymi gminami. Z kolei ośrodki o mniejszym potencjale ludnościowym i ekonomicznym, tj. **Rzeszów**, **Zielona Góra** czy **Opole**, problem integracji rozwiązują poprzez włączanie sąsiednich gmin lub ich części w swoje granice administracyjne.

* **Efektywne zarządzanie MOF-ami wymaga rzetelnej wiedzy na ich temat.**

Brak także systemowych rozwiązań w zakresie gromadzenia danych o współpracy międzysamorządowej – choć różne formalne aspekty tej współpracy są rejestrowane, to rejestry nie są zintegrowane. Brak też właściwego opisu atrybutów współpracy, np. ujednoliconych kategorii odnoszących się do zakresu przedmiotowego współpracy.

* **Transport w MOF-ach pozostawia wiele do życzenia. Obecnie rzadko kiedy stanowi atrakcyjną alternatywę dla podróży samochodem.**

Wiele samorządów będących w zasięgu funkcjonalnych powiązań nie posiada bezpośrednich połączeń komunikacją publiczną z ośrodkiem rdzeniowym. A nawet jeśli są, to częstotliwość i czas podróży nie zachęca do przesiadki z własnego samochodu. W przeliczeniu na 1000 mieszkańców w MOF-ach jest średnio **7 kursów dziennie** komunikacją publiczną z i do miasta centralnego. Nie dość, że rzadko to jeszcze w wielu MOF-ach daleko jest do przystanku. **Średnia odległość do przystanku dla obszaru zabudowanego w gminach strefy zewnętrznej MOF wynosi ponad 2 km**, a w niektórych ośrodkach jest to nawet ponad 3 km. Brakuje również pełnej integracji usług transportowych utrudnia życie podróżnych.

**Raporty**

Obserwatorium Polityki Miejskiej IRM to inicjatywa Instytutu Rozwoju Miast, której głównym produktem jest cykl 11 raportów tematycznych, ukazujących się w cyklu trzyletnim. Przedmiotem badań są wszystkie miasta w Polsce. Dotychczas ukazał się raport:

* *Rozwój gospodarczy*
* *Niskoemisyjność i efektywność energetyczna*
* *Zarządzanie i współpraca w miejskich obszarach funkcjonalnych*

|  |
| --- |
| **KONTAKT:** |
| **Karol Janas**  Kierownik Obserwatorium Polityki Miejskiej IRM  Redaktor raportu |
| tel.: (+48) 12 634 29 53, wew. 21  e-mail: kjanas@irm.krakow.pl |