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 Kraków**

* **Odklejona metropolia**

Autorzy zwracają uwagę na problem „odklejania się” największych ośrodków metropolitalnych – Warszawy i **Krakowa** – od swoich obszarów funkcjonalnych. Z analizy wynika, że ośrodki te są niechętne szerszej współpracy z najbliższymi gminami. Autorzy tłumaczą to poczuciem samowystarczalności. Sąsiadujące gminy są postrzegane przez pryzmat problemów dla miasta centralnego, np. w kontekście korzystania przez mieszkańców ościennych gmin z usług publicznych i infrastruktury miasta bez udziału   
w ich finansowaniu. Jednocześnie ośrodki te nie widzą potencjalnych korzyści ze współpracy. O jakich może być mowa? Autorzy wskazują m.in. na prowadzenie wspólnej polityki proinwestycyjnej oraz obniżanie kosztów usług poprzez wspólne zamówienia.

* **Obciążenie finansowe samorządów**

Kraków należy do trzech miast centralnych, które w najmniejszym stopniu partycypują   
w wydatkach między miastem rdzeniowym a gminami ościennymi. Różnica dotyczy przede wszystkim wydatków bieżących i związana jest z funkcjonowaniem komunikacji zbiorowej.

* **Daleko do przystanku**

Mieszkańcy gmin podmiejskich mają dalej do przystanku niż mieszkańcy gmin okalających inne miasta wojewódzkie - **przeciętnie muszą przejść ponad 2,5 km** (2 604 m). 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.   
Taki komfort ma jedynie 47% mieszkańców gmin pod Krakowem. Średnia dla gmin ościennym w MOF-ach ośrodków wojewódzkich wynosie 52%.

W najlepszej sytuacji są mieszkańcy gminy **Skawina** (294 m). Niewiele dalej mają mieszkańcy Mogilan, Czernichowa, Liszek, Zabierzowa, Wielkiej Wsi, Zielonek, Michałowic

Kocmyrza-Luborzycy (300-600). Natomiast najdalej do przystanku mają mieszkańcy gminy wiejskiej **Kłaj** - średnio muszą przejść niemal 5,5 kilometra.

* **Dobrze skomunikowana północ**

Raporcie przyjrzano się także częstotliwości komunikacji publicznej. Stosunkowo w dobrej sytuacji są mieszkańcy gmin leżących na północ od Krakowa. O ile średnia liczba par połączeń komunikacją publiczną z i do Krakowa wynosi ok. 7,6 na 1000 mieszkańców (średnia dla innych ośrodków 7,4) to gminach na północ od Krakowa jest połączeń jest niemal trzykrotnie więcej – Liszki (17,5), Zabierzów (21,90), Wielka Wieś (19,50), Zielonki (20,90), Michałowice (16,70).

* **Krakowski MOF czwartym ośrodkiem z najlepiej zintegrowanym transportem**

Integracja transportu została pozytywnie oceniona w ramach raportu. Jest to zasługa przede wszystkim zintegrowanego biletu MPK oraz licznych węzłów przesiadkowych,   
m.in. Czerwone Maki, Dworzec Główny. Ponadto autorzy dobrze ocenili również skomunikowanie z lotniskiem, na które można dotrzeć zarówno pociągiem jak i MPK. Na plus wpływa również fakt, że lotnisko obsługiwane jest przez także przez autobus nocny.

Jednak nie wszędzie jest tak dobrze. Aż **7 z 23 gmin nie posiada bezpośredniego połączenia komunikacją publiczną z Krakowem**.

* **Zintegrowane Inwestycje Terytorialne - niewykorzystany potencjał**

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. Wpływ na to ma między innymi fakt, że analizowane projekty nie zakładały partnerstwa między Krakowem a przynajmniej jedną podmiejską gminną.

**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 |