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 (ZIT). 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.

**Najważniejsze wnioski z raportu dotyczące MOF-u Poznania**

* **Prymus współpracy**

Wśród ośrodków wojewódzkich prym, jeśli chodzi o współpracę na rzecz zintegrowanego  
zarządzania rozwojem MOF-u, wiedzie niewątpliwie Poznań, posiadający najbardziej rozwinięte i ugruntowane struktury dobrowolnej i oddolnie zawiązywanej współpracy w ramach Stowarzyszenia Metropolia Poznań (SMP). Do cech wyróżniających współpracę w MOF-ie Poznania należą m.in.:

– ewolucyjny rozwój, stopniowe zacieśnianie i formalizowanie współpracy (ściślejsza kooperacja gmin rozpoczęła się od nieformalnej platformy współpracy międzysamorządowej – Rady Aglomeracyjnej, a dopiero po wypracowaniu strategii rozwoju dla całego obszaru objętego porozumieniem zdecydowano  
się na sformalizowanie współpracy i jej zintensyfkowanie w ramach stowarzyszenia  
międzygminnego);

– jasne określenie strategicznej wizji rozwoju obszaru i jej sprecyzowanie poprzez wybór priorytetowych działań do realizacji w określonym horyzoncie czasowym;

– podejście władz miasta centralnego, które jest silnym liderem współpracy, ale szanującym autonomię pozostałych członków stowarzyszenia;

– innowacyjny mechanizm decyzyjny – kadencyjni członkowie zarządu Stowarzyszenia podejmują osobistą odpowiedzialność za konkretne działania   
w ramach obowiązującej strategii, a stałymi członkami zarządu są urzędujący prezydent Poznania (prezes) oraz starosta poznański (jeden z dwóch wiceprezesów);  
– ciągła diagnoza stanu i potrzeb rozwojowych obszaru dzięki intensywnej współpracy ze środowiskiem akademickim Poznania, w tym z Centrum Badań Metropolitalnych;

– ukierunkowanie na koordynację zarządzania, nie na uwspólnianie wykonywania zadań publicznych;

– stabilne i trwałe partnerstwo – głównym kryterium (poza wolą współpracy) przy ustalaniu składu podmiotowego i zasięgu terytorialnego SMP była intensywność powiązań funkcjonalnych; strategia zintegrowanych inwestycji terytorialnych (ZIT) została dopasowana do składu zawiązanego wcześniej Stowarzyszenia.

* **Współpraca inwestycyjna tak, ale po stronie gmin podmiejskich**

W raporcie przyjrzano się, jak samorządy ze sobą współpracują. W zakresie współpracy inwestycyjnej ośrodek poznański znalazł się w czołówce. Wydatki transferowane były jednak głównie z budżetów gmin strefy podmiejskiej, natomiast Poznań właściwie nie poniósł żadnych wydatków.

* **Dostępne przystanki**

Mieszkańcy gmin podmiejskich spod Poznania mają znaczniej bliżej do przystanku niż mieszkańcy gmin okalających inne miasta wojewódzkie – zamiast kilku kilometrów **mają na przystanek przeciętnie 965 metrów**. Dzięki temu transport publiczny może być atrakcyjną alternatywą dla samochodu. Badacze wskazują bowiem, że odległość przystanku autobusowego lub tramwajowego od miejsca zamieszkania nie powinna przekraczać na terenach podmiejskich 640 metrów, a dla przystanku kolejowego 960 metrów. Taki komfort ma aż 64% mieszkańców gmin pod Poznaniem, co lokuje ośrodek ten powyżej średniej dla wszystkich MOF-ów. W najlepszej sytuacji są mieszkańcy gmin: **Suchy Las**, **Czerwonak**, **Kleszczewo**, **Luboń**, **Komorniki**, gdzie do przystanku jest przeciętnie mniej niż 300 metrów. Najdalej mają z kolei mieszkańcy gminy **Skoki** (2 375 m) i **Łubowo** (2 263 m)

* **Przeciętna częstotliwość komunikacji publicznej**

W raporcie zbadano liczbę par połączeń komunikacją publiczną z i do Poznania w dni robocze. **W przeliczeniu na 1000 mieszkańców w gminach podmiejskich kursuje 7,9 par połączeń z/do Poznania**. Średnia dla pozostałych ośrodków wynosi na 1000 mieszkańców 7,4 par połączeń komunikacją publiczną. Chociaż wynik ośrodka poznańskiego jest powyżej średniej to daleko mu do rekordzisty - MOF-u konurbacji górnośląskiej, gdzie   
w przeliczeniu na 1000 mieszkańców kursuje ponad 24 par połączeń komunikacją publiczną

* **Integracja transportu? Poznań wie jak to robić**

W ośrodku poznańskim wszystkie gminy mają bezpośrednie połączenia z rdzeniem (autobusowe i/lub kolejowe). Działa również integracja w ramach Poznańskiej  
Elektronicznej Karty Aglomeracyjnej (PEKA), obejmującej komunikację publiczną   
w Poznaniu i komunikacje gminne w sąsiednich gminach, oraz w ramach oferty „Bus–tramwaj–kolej – jeden bilet”, realizowanej na przejazdy w promieniu ok. 30 km od Poznania Przewozami Regionalnymi, Kolejami Wielkopolskimi oraz komunikacją publiczną Zarządu Transportu Miejskiego w Poznaniu. Mieszkańcy wielu innych ośrodków nie mogą obecnie liczyć na podobne udogodnienia.

* **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.

* **Naukowe wsparcie przyśpiesza współpracę**

Poznań należy wraz z Trójmiastem i Szczecinem do ośrodków, gdzie na początkowym etapie budowania sieci współpracy w MOF-ie ważne okazało się wsparcie ze strony środowisk akademickich i eksperckich. Akcentowały one istniejące powiązania oraz potencjał i korzyści możliwe do osiągnięcia w ramach skoordynowanej współpracy na rzecz zintegrowanego rozwoju całego obszaru. Wsparcie okazało się również bardzo istotne przy diagnozowaniu bieżących potrzeb i wyzwań związanych ze współpracą w ramach MOF-ów. Dużą rolę odegrała w tym zakresie działalność np. Centrum Badań Metropolitalnych   
w Poznaniu.

**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 |