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.

* Rzeszów należy do nielicznej grupy ośrodków, które problem integracji obszarów powiązanych funkcjonalnie postanowiły rozwiązać nie na drodze współpracy, ale poprzez powiększenie swojego obszaru.
* W ośrodku rzeszowskim komunikacja publiczna kursuje często, mieszkańcy mają blisko do przystanku, ale integracja transportu w obszarze funkcjonalnym Rzeszowa pozostawia wiele do życzenia.
* Przeliczając budżety projektów w ramach Zintegrowanych Inwestycji Terytorialnych na mieszkańca ośrodek rzeszowski dostaje najwięcej pieniędzy - na mieszkańca przypada 17,5 tys. zł.

Zarządzanie obszarami miejskimi zostało wydzielone jako jeden z głównych wątków tematycznych w przyjętej w 2015 roku Krajowej Polityce Miejskiej. Stąd też pomysł na opracowanie przez Instytut Rozwoju Miast 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 Rzeszowa**

* **Współpraca przez wchłanianie**

Rzeszów należy do nielicznej grupy ośrodków,które problem integracji obszarów powiązanych funkcjonalnie postanowiły rozwiązać nie na drodze współpracy, ale poprzez włączanie sąsiednich gmin lub ich części w swoje granice administracyjne. Takie działanie nie jest jednak rekomendowane, ponieważ pogarsza relacje miasta centralnego z gminami ościennymi, które mogą obawiać się utraty podmiotowości. Tendencja do „wchłaniania” swojego obszaru funkcjonalnego raczej nie jest obserwowana w przypadku większych miast. Można powiedzieć, że miasta przekonane o swojej sile nie dążą do jej nadużywania w relacjach ze słabszymi partnerami.

* **Częstotliwość komunikacji publicznej**

Rzeszów jest drugim ośrodkiem, gdzie częstotliwość kursowania zbiorowej komunikacji publicznej w gminach podmiejskich jest najlepsza. Każdy 1000 mieszkańców strefy zewnętrznej obsługiwany jest przez ponad par 12 kursów na dobę z i do miasta centralnego. **Najwięcej połączeń jest w gminach bezpośrednio otaczających Rzeszów** (**Trzebownisko, Krasne, Tyczyn, Boguchwała**). **Znacznie mniej połączeń jest natomiast w gminie** **Łańcut** – zarówno miejskiej jak i wiejskiej. W przeliczeniu na 1000 mieszkańców w ciągu dnia kursuje tam zaledwie około trzech par połączeń z/do Rzeszowa. Jak zwracają uwagę autorzy raportu taka częstotliwość sprawia, że komunikacja publiczna nie stanowi dogodnej alternatywy dla podróży samochodem.

* **Blisko do Rzeszowa, blisko do przystanku**

Mieszkańcy z gmin podmiejskich Rzeszowa mają przeciętnie niewiele ponad **jeden kilometr** **do przystanku**. Chociaż nie jest najbliżej to w gminach otaczających inne miasta wojewódzkie często mieszkańcy mają jeszcze dalej do przystanku - przeciętnie **ponad   
2 kilometry**, a w niektórych ośrodkach średnia wynosi nawet ponad 3 kilometry. Dlatego pod tym względem Rzeszów znalazł się na trzecim miejscu. Bliżej do przystanku mają tylko mieszkańcy gmin pod Warszawą i Poznaniem. Z gmin leżących pod Rzeszowem, **najbliżej do przystanku mają mieszkańcy gminy Boguchwała** (402 m), **gminy miejskiej Łańcut** (435 m), **gminy wiejskiej Łańcut** (596 m). Jak zwracają uwagę autorzy jest to optymalna odległość, aby komunikacja publiczna była dostępna, a tym samym atrakcyjna dla mieszkańców. 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 połowa mieszkańców gmin podmiejskich Rzeszowa.

* **Integracja transportu – jest przeciętnie**

Rzeszów należy do sześciu ośrodków (z 17), gdzie **wszystkie gminy powiązane funkcjonalnie z miastem centralnym mają z nim bezpośrednie połączenie komunikacją publiczną**. Jednak jak pokazują badania, większa liczba gmin mających połączenia z rdzeniem w ramach MOF-u nie przekłada się na inne działania służące zwiększeniu integracji transportu publicznego. Brakuje wspólnego biletu, centrów przesiadkowych   
i synchronizacji rozkładów jazdy.

* **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.

Uwzględniając budżety przeznaczone na realizację projektów zaproponowanych   
w strategiach ZIT, przeliczono je na potencjał ludnościowy każdego MOF-u. **Najwięcej pieniędzy, bo 17,5 tys. zł, przypada na mieszkańca rzeszowskiego MOF-u, co należy tłumaczyć dużym budżetem i niskim zaludnieniem obszaru**. Jest parokrotnie więcej niż w przypadku pozostałych ośrodków.

**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 |