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.

* Szczeciński ośrodek należy do liderów współpracy międzysamorządowej.
* Słabym punktem jest jednak transport. Problemem jest odległość do przystanku, częstotliwość komunikacji publicznej oraz integracja transportu w ramach szczecińskiego obszaru funkcjonalnego.

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 Szczecina**

* **Prymus współpracy**

W raporcie specjaliści z Instytutu Rozwoju Miast docenili ośrodek szczeciński, który   
w ramach Stowarzyszenia Szczecińskiego Obszaru Metropolitalnego (SSOM) nie tylko doprowadził do objęcia sieciową współpracą wszystkich gmin położonych w obszarze intensywnych powiązań funkcjonalnych, ale też do wymiaru horyzontalnego współpracy dodał wymiar wertykalny, czyniąc członkiem Stowarzyszenia województwo zachodniopomorskie i powiat policki.

Współpracę międzysamorządową w Szczecińskim Obszarze Metropolitalnym wyróżniają takie elementy, jak:

* aktywny udział samorządu wojewódzkiego (od początku zaistnienia sformalizowanej współpracy w 2004 roku) w pracach Samorządowego Stowarzyszenia Współpracy Regionalnej;
* uznanie przez województwo zachodniopomorskie zarządzania obszarem  
  metropolitalnym za priorytet w ramach regionalnego programu operacyjnego (RPO) 2007–2013 (jako jeden z dwóch w Polsce);
* zrozumienie znaczenia środowiska akademickiego (fundacja „Gryf”, zespół  
  badawczy „Integracja”) dla zidentyfkowania wspólnych celów i uświadomienie podmiotom samorządowym korzyści płynących ze współpracy na rzecz ich osiągania;
* powołanie na potrzeby wdrażania konkretnych projektów roboczego zespołu projektowego, w skład którego wchodzi jeden przedstawiciel każdego z członków SSOM-u (zespół funkcjonuje równolegle z regularnymi strukturami Stowarzyszenia – zarządem i komisją, a jego zadaniem jest katalizowanie partnerstwa przy realizacji projektów między miastem centralnym a gminami położonymi w strefie zewnętrznej);
* współpraca samorządów należących do SSOM-u z niemieckimi gminami  
  przygranicznymi w ramach Euroregionu Pomerania, wynikająca również z silnych  
  powiązań funkcjonalnych, gdyż niemieckie tereny przygraniczne, z uwagi m.in. na niższe ceny nieruchomości, przyciągają nowych mieszkańców z obszaru metropolitalnego Szczecina (wielu z nich dojeżdża codziennie do pracy po polskiej stronie – bardzo intensywna współpraca występuje między Świnoujściem   
  a niemieckim Heringsdorfem, choć nie jest ona sformalizowana).
* **Sieciowanie się – Szczecin wie jak to robić**

W Polsce w większości przypadków dominują bilateralne, rozproszone formy współpracy, stanowiące najczęściej odpowiedź na bieżące potrzeby gmin w zakresie realizacji podstawowych usług publicznych. Przykłady współpracy mającej charakter sieciowy występują znacznie rzadziej. Jednak to właśnie one mają zdecydowanie większą wartość w kontekście efektywności zarządzania obszarem funkcjonalnym. Szczecin pod tym względem pozytywnie się wyróżnia na tle innych ośrodków – zdecydowana większość gmin w MOF-ie Szczecina podejmuje współpracę o charakterze sieciowym.

* **Blisko do Szczecina, ale daleko do przystanku**

Mieszkańcy z gmin podmiejskich mają przeciętnie **ponad dwa kilometry do przystanku**.   
**W najlepszej sytuacji** są mieszkańcy gminy **Kołbaskowo** (283 m) oraz gminy **Dobra** (419 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 Szczecina.   
**W gorszej sytuacji są mieszkańcy gminy wiejskiej Stargard Szczeciński** (3 029 m) **oraz gminy** **Kobylanka** (2 757 m).

* **Brak integracji transportu**

O ile komunikację publiczną w samym Szczecinie można ocenić jako dobrą, to jeżeli przyjrzy się jak ona funkcjonuje z okolicznymi gminami ocena będzie już zdecydowanie negatywna. Wynika to przede wszystkim z braku integracji transportu. O czym mowa? Brakuje m.in. biletu zintegrowanego, który ułatwił by podróże między gminami, oraz synchronizacji rozkładów jazdy. Sytuację mogłyby poprawić parkingu typu Park&Ride, ale ich również brakuje.

* **Poczekasz na autobus**

Dojazd do Szczecina z sąsiednich gmin, oprócz braku integracji transportu, utrudnia niewielka liczba połączeń komunikacją publiczną. W dniu roboczym w przeliczeniu na tysiąc mieszkańców jest zaledwie 4,3 par połączeń z i do Szczecina. Średnia dla wszystkich obszarów funkcjonalnych wynosi natomiast 7,3 par połączeń dziennie na tysiąc mieszkańców, co i tak nie jest wystarczającą liczbą. Podobnie jak w przypadku dystansu do przystanku, **w najlepszej sytuacji** są mieszkańcy gminy **Kołbaskowo** (18,40) oraz gminy **Dobra** (16,30).**W odwrotnej sytuacji są mieszkańcy gminy Goleniów, Stargard Szczeciński** (zarówno gminy miejskiej jak i wiejskiej), gdzie w przeliczeniu na tysiąc mieszkańców kursuje średnio jedna para połączeń z/do Szczecina.

Co gorsza, jak zauważają autorzy raportu, obszary z większą liczbą połączeń nie pokrywają się z gminami, w których obserwuje się w ostatnich latach wzrost liczby mieszkańców. Specjaliści z Instytut Rozwoju Miast tłumaczą, że taka polityka zmniejsza prawdopodobieństwo, że nowi mieszkańcy strefy zewnętrznej zamiast transportu  
indywidualnego wybiorą środki komunikacji zbiorowej.

* **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.

**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 |