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 Trójmiasta**

* **Współpraca na wysokim poziomie**

Debata o potrzebie współpracy w trójmiejskim obszarze metropolitalnym należy niewątpliwie do jednych z najżywszych – dyskusje są nie tylko prowadzone w wąskich gronach ekspertów i decydentów, ale także budzą duże zainteresowanie i emocje opinii publicznej. Efektywność współpracy i trudności w jej sformalizowaniu „od zawsze” związane były z konkurencją dwóch największych miast – Gdańska i Gdyni.

Owa konkurencja znalazła wyraz również w powołaniu dwóch odrębnych struktur współpracy metropolitalnej: Stowarzyszenia Gdański Obszar Metropolitalny powołanego z inicjatywy prezydenta Gdańska oraz Metropolitalnego Forum Wójtów, Burmistrzów
i Prezydentów NORDA powstałego z inicjatywy prezydenta Gdyni. Ostatecznie katalizatorem, który umożliwił przełamanie impasu, była implementacja ZIT-u. Najpierw udało się nawiązać porozumienie na rzecz realizacji ZIT-u (udział wszystkich miast rdzeniowych był wymogiem formalnym), **jednak ostatecznie osiągnięto sukces, powołując do życia Stowarzyszenie Obszar Metropolitalny Gdańsk–Gdynia–Sopot** (SOMG-G-S); przystąpiono też do opracowania wspólnej strategii rozwoju do roku 2030.

* **Zintegrowane Inwestycje Terytorialne - wykorzystany 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.

W przypadku MOF-u Trójmiasta **ZIT był katalizatorem, który ostatecznie pchnął do współpracy** w ramach jednolitej struktury dwa dotąd raczej konkurujące niż
współpracujące ośrodki. Analiza wskazuje, że zaproponowane projekty mają bardzo wysoki (zwłaszcza na tle innych ośrodków) potencjał integrujący - ponad połowa zgłoszonych projektów w ramach strategii ZIT będzie realizowana we współpracy gmin rdzeniowych z minimum jedną gminą strefy zewnętrznej. Co ciekawe, Trójmiasto należy do czterech ośrodków, gdzie budżet ZIT-ów w przeliczeniu na mieszkańca wynosi najwięcej - 9,6 tys. zł. W większości pozostałych ośrodków w formie projektów przeznaczono na mieszkańca znacznie mniej pieniędzy, bo nawet poniżej 3 tys. złotych.

* **Daleko do przystanku**

Mieszkańcy gmin podmiejskich mają znaczniej dalej do przystanku niż mieszkańcy gmin okalających inne miasta wojewódzkie - **przeciętnie muszą przejść niemal 3 km** (2 774 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 47% mieszkańców gmin pod Trójmiastem, co lokuje ośrodek ten poniżej średniej dla wszystkich MOF-ów. W najgorszej sytuacji są kolejno mieszkańcy gminy: **Władysławowo** (4 743 m), **Kartuzy** (3 780 m) oraz **Puck** (3 550).

* **Poczekasz na autobus**

W raporcie zbadano liczbę par połączeń komunikacją publiczną z i do Trójmiasta w dni robocze. Wyniki nie są zadowalające. W przeliczeniu na 1000 mieszkańców w gminach podmiejskich kursuje 4,9 par połączeń z/do Trójmiasta. Średnia dla pozostałych ośrodków wynosi na 1000 mieszkańców 7,4 par połączeń komunikacją publiczną.

* **Integracja transportowa – jest dobrze, ale może być lepiej**

Trójmiasto zostało ocenione jako piąty ośrodek (na 17) z najlepiej zintegrowaną komunikacją publiczną. Wyżej znalazł się kolejno MOF Poznania, Wrocławia, Warszawy
i Krakowa. Działania, jakie zostały w ostatnich latach podjęte zostały wysoko ocenione przez autorów. Chodzi przede wszystkim o zintegrowany bilet oraz liczne parkingi typu Park&Ride. W ośrodku trójmiejskim wyróżnia się ponadto sprawnie działająca kolej. Skąd więc piąta pozycja? Transport zintegrowany funkcjonuje zaledwie w połowie gmin na obszarze trójmiejskiego MOF-u, a sześć nie posiada bezpośredniego połączenia komunikacją publiczną z rdzeniem, czyli Gdańskiem, Gdynią lub Sopotem. Wiele jednak wskazuje, że w kolejnym raporcie, tj. za trzy lata, MOF Trójmiasta zostanie oceniony wyżej. Może na to wpłynąć uruchomienie Roweru Metropolitalnego oraz wdrożenie opcji
tzw. jednego biletu w województwie pomorskim.

* **Naukowe wsparcie przyśpiesza współpracę**

Trójmiasto należy wraz z Poznaniem 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. Instytutu Metropolitalnego.

**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 IRMRedaktor raportu |
| tel.: (+48) 12 634 29 53, wew. 21 e-mail: kjanas@irm.krakow.pl  |