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.

* Łódzki ośrodek nie należy do liderów współpracy międzysamorządowej.
* Niektórzy mieszkańcy gmin z okolic Łodzi mają do przystanku komunikacji ponad trzy kilometry.
* Zintegrowane Inwestycje Terytorialne - samorządy wolą realizować projekty samodzielnie niż wspólnie z innymi gminami.

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 Łodzi**

* **Połowa samorządów jest niechętna formalnej współpracy**

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. **W przypadku MOF-u Łodzi aż połowa gmin go tworzących nie współpracuje z innym podłódzkim samorządem na podstawie żadnej formalnego porozumienia**. Bez tego trudno jednak mówić o efektywnym i opartym na współpracy międzygminnej zarządzaniu obszarem funkcjonalnym.

W gminach, gdzie przykłady formalnej współpracy występują, liczba porozumień jest   
z kolei niewielka. **Podłódzkie gminy współpracują ze sobą najczęściej na podstawie dwóch porozumień**. Pod tym względem wyróżnia się gmina **Konstantynów Łódzki**, gdzie **zawarto łącznie osiem porozumień**. Gorzej sytuacja wygląda w gminie **Lutomiersk** oraz gminie wiejskiej oraz miejskiej **Ozorków**, gdzie zawarto tylko **jedno porozumienie o charakterze bilateralnym**.

* **Blisko do Łodzi, ale daleko do przystanku**

Mieszkańcy z gmin podmiejskich Łodzi mają przeciętnie **1789 metrów z domu** **do przystanku**. **W najlepszej sytuacji** są mieszkańcy gminy **Ksawerów** (430 m), gminy miejskiej **Zgierz** (499 m) oraz gminy **Konstantynów Łódzki** (598 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 Łodzi. **W gorszej sytuacji są mieszkańcy z gminy: Długów, Głowno, Ozorków** (wiejskiej)i **Parzęczew.** Do przystanku mają **średnio ponad trzy kilometry.**

* **Z większości gmin można dojechać do Łodzi, ale trzeba poczekać na komunikację publiczną**

Mieszkańcy większości gmin leżących pod Łodzią mogą dostać się bezpośrednio do niej komunikacją publiczną. Takiego komfortu nie mają jedynie mieszkańcy gminy **Brójce**, **Dmosin** oraz gminy wiejskiej **Pabianice**. W pozostałych gminach podmiejskich w przeliczeniu na tysiąc mieszkańców jest 6,4 par połączeń z/do Łodzi. Jest to niewiele poniżej średniej dla wszystkich MOF-ów ośrodków wojewódzkich w Polsce (7,4).   
**W przeliczeniu na tysiąc najwięcej par połączeń z/do Łodzi jest w gminie Nowosolna** (56) **i Rzgów** (31).

* **Integracji transportu - Łódź siódma w kolejności**

Ośrodek został oceniony pod kątek integracji transportu publicznego jako siódmy. Lepiej jest w MOF-ie Poznania, Wrocławia, Warszawy, Krakowa, Trójmiasta i konurbacji górnośląskiej. **Pozytywnie został oceniony bilet aglomeracyjny. Brakuje jednak integracji taryfowo – biletowej obejmującej wszystkie gminy tworzące łódzki miejski obszar funkcjonalny**. Badacze zwracają również uwagę, że problemem jest **brak parkingów Park & Ride** oraz **synchronizacji rozkładów jazdy**. Kolejna kwestia dotyczy podejścia do komunikacji tramwajowej między Łodzią a okolicznymi gminami, która w ostatnich latach jest w regresie.

* **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**. Duży wpływ na to ma fakt, że **tylko niewielka część gmin zdecydowała się realizować projekty wspólnie** z innym samorządem.

**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 |