

Metropolie – wykorzystajmy pojawiające się szanse



PROF. TADEUSZ TRUSKOLASKI

Prezydent Białegostoku, Prezes Zarządu Unii Metropolii Polskich

Jak powinna wyglądać przyszła polityka spójności UE? To strategicznie ważne pytanie, szczególnie w kontekście współczesnych wstrząsów geopolitycznych, silnie oddziałujących na bezpieczeństwo i odporność Europy. W polskim interesie niewątpliwie leży dbałość o samorządowe regiony i obszary metropolitalne. Mają one przecież zasoby ku temu, by właściwie dysponować dedykowanymi środkami unijnymi. Samodzielność finansowa przekłada się z kolei na lepsze zarządzanie zarówno procesami rozwojowymi, jak i sytuacjami kryzysowymi, co w obecnych, niestabilnych czasach należy do wyzwań priorytetowych. Jakie rozwiązania będą korzystne dla polskich miast? W jakich obszarach konieczna jest intensyfikacja współpracy pomiędzy administracją centralną a samorządami?

Rozmowę prowadzi Adam Leśniewicz – Dyrektor Kongresu Obywatelskiego.

Komisja Europejska ma w tym roku przedstawić kompleksowe propozycje dotyczące wieloletnich ram finansowych (WRF) na okres po 2027 r. oraz założenia do nowej generacji unijnych programów. Na czym szczególnie zależy polskim metropoliom? Jak Pana zdaniem powinna wyglądać przyszła polityka spójności?

Unia Metropolii Polskich im. Pawła Adamowicza (UMP) jednoznacznie wypowiedziała się w kwestii przyszłości polityki spójności

jeszcze w ubiegłym roku¹. Nasze stanowisko jest generalnie zbieżne ze stanowiskiem rządu RP; podobne sugestie przedstawiły również pozostałe organizacje samorządowe. W skrócie – apelujemy o utrzymanie po 2027 r. zasad wdrażania funduszy UE, z zachowaniem zasady pomocniczości i wielopoziomowego zarządzania. Nie kopiujemy do innych funduszy unijnych filozofii znanej z Krajowego Planu Odbudowy (KPO), w ramach którego priorytety ustalają Komisja Europejska

¹ Zob. *Stanowisko Unii Metropolii Polskich im. Pawła Adamowicza w sprawie przyszłości polityki spójności*, Kraków, 29 listopada 2024 r., <https://metropolie.pl/artukul/stanowisko-w-sprawie-przyszlosci-polityki-spojnosci> [dostęp online].

i rząd, a jednostki samorządowe mają bardzo niewielką podmiotowość.

Dotychczasowe sukcesy w efektywnym wydatkowaniu środków europejskich – czym mogą się pochwalić zarówno samorządowe regiony, jak i polskie miasta – świadczą na korzyść dotychczasowych „reguł gry”. Apelujemy o dalsze powierzanie wdrażania wydzielonej części środków z polityki spójności władzom regionalnym – na poziomie nie niższym niż do tej pory. Jednocześnie chcemy, żeby utrzymane były instrumenty terytorialne, przede wszystkim Zintegrowane Inwestycje Terytorialne (ZIT).

Apelujemy o dalsze powierzanie wdrażania wydzielonej części środków z polityki spójności władzom regionalnym – na poziomie nie niższym niż do tej pory. Jednocześnie chcemy, żeby utrzymane były instrumenty terytorialne, przede wszystkim Zintegrowane Inwestycje Terytorialne (ZIT).

Obecnie w Polsce jest to instrument wykorzystywany w szerokim zakresie. Kluczową rolę w ZIT-ach odgrywają miejskie obszary funkcjonalne (MOF) i ich władze samorządowe. W naszym kraju powołano 95 związków ZIT i przekazano im łącznie alokację w wysokości blisko 4,5 mld euro. Na tych doświadczeniach warto budować dalej. Uważamy, że cenne byłoby nawet wzmocnienie współpracy pomiędzy władzami samorządów województw a podmiotami reprezentującymi miejskie obszary funkcjonalne oraz zaangażowanie ich już na etapie programowania i wdrażania. Obszary metropolitalne, z uwagi chociażby

na postępujące procesy metropolizacji, zasługują na dostrzeżenie w programowaniu przysyłanych ram finansowych UE poprzez wprowadzenie dedykowanych, nowych instrumentów wsparcia. Chcemy to oczywiście robić we współpracy z innymi organizacjami samorządowymi, w szczególności ze Związkiem Województw RP.

Czy takie podejście do spójności wyróżnia Polskę na tle innych państw Unii Europejskiej? Czy mamy szansę zbudować koalicję na rzecz obrony korzystnych dla nas rozwiązań?

Misją Unii Metropolii Polskich jest włączenie metropolii Rzeczypospolitej w sieć metropolii UE. Równie ważne jest też świadome ustawianie priorytetów i przypominanie, że nie można (jeszcze) zrównywać sytuacji polskich miast i obszarów metropolitalnych z ich europejskimi odpowiednikami. Europejskie regiony metropolitalne znajdują się na wyższym etapie rozwoju, przez co również ich potrzeby są inne. W Polsce wiele (wcale nie małych) ośrodków nadal mierzy się z inwestycjami z zakresu budowy dróg czy gospodarki odpadami, podczas gdy nasi partnerzy z bogatych metropolii zachodnich korzystają z wcześniejszych inwestycji. Mają ten komfort, że mogą skupić się na zwiększeniu efektywności systemów transportowych, redukcji emisji CO₂ etc.

Polityka spójności jest zresztą przestrzenią, w której najmocniej powinny być uwzględniane europejskie różnice. Po tylu latach członkostwa w Unii wiemy jednak, że o swoje interesy trzeba umiejętnie i aktywnie zabiegać. Co prawda, możemy w jakimś stopniu liczyć na państwa regionu, które dołączyły do UE

w podobnym okresie i z którymi znaczną część wyzwań mamy zbieżną. Mimo to staramy się budować sieci kontaktów i wyjaśniać naszą perspektywę na forum europejskim przy każdej możliwej okazji.

Kwestia świadomego wzmocnienia odporności miast (i mniejszych samorządów) oraz przygotowania ich na reagowanie w sytuacjach kryzysowych (nawet tych trudnych do przewidzenia) to największe wyzwanie dla władz samorządowych.

Robimy to jako UMP, ale działamy tak naprawdę na każdym szczeblu i w różnorodnych gremiach. W polskiej delegacji do Komitetu Regionów mamy aż czterech prezydentów dużych miast (Białystok, Łódź, Gdańsk, Warszawa) i na tym forum również będziemy lobbować za rozwiązaniami korzystnymi dla naszych miast i obszarów metropolitalnych. Obecnie (tj. od 12 lutego do 6 maja br.) trwają konsultacje publiczne WRF na okres po 2027 r. Wykorzystamy także tę okazję – chcemy jako UMP przedstawić swoje uwagi i komentarze dotyczące doświadczeń miast z obecnej perspektywy finansowej (w latach 2021-2027).

Jakie wnioski wynikają z ewaluacji obecnej perspektywy finansowej?

Z doświadczeń dotyczących obecnej perspektywy finansowej (2021–2027) wynikają pewne wnioski i postulaty zmian. Chciałbym zwrócić uwagę na potrzebę poluzowania zasad koncentracji tematycznej. Stoi za tym konieczność szybkiego reagowania na nieprzewidywalne sytuacje, jak pandemia czy konflikt zbrojny. Chcemy zachowania

dotychczasowego zakresu priorytetów przeznaczonych do finansowania (transformacja energetyczna, drogi, rewitalizacja, odpady), szczególnie ze względu na zróżnicowany poziom rozwoju regionów (i państw) UE, ponieważ brak takiego wsparcia mogłoby pogłębiać różnice rozwojowe.

W związku z obecną sytuacją geopolityczną (szczególnie w kontekście zagrożeń militarnych i migracyjnych) należy inwestować w wielofunkcyjną, „sztywną” infrastrukturę (drogi, schrony, mieszkalnictwo). Nie możemy zapominać także o wzmocnieniu roli miast i miejskich obszarów funkcjonalnych. Za to ostatni postulat jest stale obecny przy ewaluacji każdej perspektywy finansowej: upraszczać i uelastyczniać procedury związane z aplikowaniem i rozliczaniem funduszy europejskich.

Nowy budżet Unii Europejskiej będzie wyjątkowo trudno zaplanować i uzgodnić ze względu na okres permanentnej zmienności, w jakim znalazła się Europa, a *de facto* cały świat zachodni. Jak w tym kontekście określiliby Pan wyzwania stojące przed miastami i – szerzej – samorządami? Czy wobec tych trendów współpraca pomiędzy administracją centralną a samorządami będzie odgrywać większą rolę?

Jako samorządowcy wiedzieliśmy to od dawna, jednak szczególnie w ostatnich latach miasta bezsprzecznie potwierdziły, że są bardzo ważnym elementem reakcji na kryzysy. Mam tutaj na myśli przede wszystkim przeciwdziałanie skutkom pandemii i organizację pomocy uchodźcom z Ukrainy (po

rozpoczęciu pełnoskalowej wojny). W mojej ocenie świadome wzmocnianie odporności miast (i mniejszych samorządów) oraz przygotowanie ich na reagowanie w sytuacjach kryzysowych (nawet tych trudnych do przewidzenia) to największe wyzwanie dla władz samorządowych. Oczywiście teraz na pierwszy plan wybijają się wszystkie kwestie związane z naszym bezpieczeństwem.

Współpraca z władzami centralnymi będzie kluczowa. Nie da się ukryć, że tutaj dużo zmieniły wybory z października 2023 roku, które zakończyły okres głębokiej nieufności (i braku współdziałania) pomiędzy administracją centralną a władzą samorządową. Odbudowaliśmy zaufanie, powróciły różnorodne formaty spotkań i konsultacji.

Bardzo potrzebujemy koordynacji na szczeblu rządowym, żeby ochrona obywateli naszego kraju była skuteczna. Dostrzegamy pozytywne kroki ze strony rządu, jak np. współpraca z jednostkami samorządu terytorialnego (JST) przy tworzeniu *Ustawy z dnia 5 grudnia 2024 r. o ochronie ludności i obronie cywilnej*. Nasz głos był w wielu miejscach uwzględniany. Jesteśmy w trakcie obowiązkowych i bardzo ważnych szkoleń dla kadry kierowniczej, przewidzianych przez wspomnianą ustawę. Oceniam to podejście bardzo pozytywnie. Sam chętnie wezmę udział w takim szkoleniu.

Bezpieczeństwo to chyba nie jedyny obszar, w którym należy się spodziewać intensyfikacji współpracy?

Kluczowe jest też współdziałanie rządu i samorządów w zakresie zmian w polityce przestrzennej i polityce rozwoju terytorialnego. Oczywiście działa Komisja Wspólna Rządu i Samorządu Terytorialnego, która stanowi

bardzo istotną platformę takiej współpracy, ale to format niewystarczający.

Lepsze zarządzanie procesami rozwojowymi na całych obszarach funkcjonalnych będzie przekładało się na wymierny wzrost PKB, ale też budowanie tak potrzebnej nam rezyliencji. Dla zrównoważonego rozwoju państwa konieczne jest także wprowadzenie nowych instrumentów wspierających transformację średnich i dużych miast (i ich obszarów funkcjonalnych), które już teraz pełnią funkcję regionalnych centrów rozwoju, ale niekoniecznie mają do tego optymalne narzędzia.

W UMP mocno zwracamy uwagę na konieczność przeprowadzenia reformy prawnej w zarządzaniu metropolitalnym. Kontynuacja rozmów na ten temat z obecnym rządem i podjęcie stosownych decyzji legislacyjnych przyczyni się do polepszenia koordynacji w regionach i obszarach metropolitalnych z pożytkiem zarówno dla mieszkańców tych obszarów, jak i całego kraju. Te zmiany objęłyby przecież nie tylko duże metropolie, ale też dziesiątki powiatów i setki gmin wiejskich. Lepsze zarządzanie procesami rozwojowymi na całych obszarach funkcjonalnych będzie przekładało się na wymierny wzrost PKB, ale też budowanie tak potrzebnej nam rezyliencji.

Duże nadzieje wiążemy również z przygotowywaną ustawą o zrównoważonym rozwoju miast gdzie – jak się spodziewamy – znajdą się rozwiązania prawne dotyczące zarządzania obszarami metropolitalnymi

i mniejszymi obszarami aglomeracyjnymi. Dostrzegamy, że dla zrównoważonego rozwoju państwa konieczne jest wprowadzenie nowych instrumentów wspierających transformację średnich i dużych miast (i ich obszarów funkcjonalnych), które już teraz pełnią funkcję regionalnych centrów rozwoju, ale niekoniecznie mają do tego optymalne narzędzia.

W naszej rozmowie często powraca zwrot „obszar funkcjonalny”. To chyba wyraz ważnej ewolucji w podejściu samorządów do stawianych im zadań, ale również efekt nowej filozofii administracji centralnej. Jak się okazuje, wąskie, formalne granice administracyjne (i związane z tym podział kompetencji) nie przystają do charakteru problemów, z jakimi musimy się współcześnie mierzyć. Takie wyzwania, jak bezpieczeństwo, zrównoważony rozwój, zmiany klimatyczne, katastrofy naturalne itd. wymagają współpracy na wielu poziomach i w granicach elastycznie dostosowywanych obszarów interwencji. Czy zgodzi się Pan z tak postawioną tezą?

Tak, bez wątplenia ostatnie kryzysy i wyzwania (a właściwie ich charakter) sprawiły, że wszyscy musimy zrewidować nasze dotychczasowe podejście; inaczej spojrzeć na nasze zadania. Liczy się współpraca i koordynacja działań, bo metodą konieczną do rozwiązania problemów jest coraz częściej wielopoziomowe zarządzanie. To rodzi szereg implikacji finansowych, np. jak na styku różnych obszarów funkcjonalnych, gdzie pojawia się sporo napięć kompetencyjnych, dzielić koszty realizacji

polityk publicznych. Są obszary, gdzie sposoby działania musimy niemal wymyślić na nowo.

Białostocki Obszar Funkcjonalny (BOF) jest doskonałym przykładem wdrożenia nowoczesnej filozofii zarządzania obszarami metropolitalnymi. To inicjatywa, która opiera się na współpracy gmin i powiatów wokół Białegostoku, mająca na celu wspólne rozwiązywanie kluczowych problemów funkcjonalnych w obszarach takich jak: transport, infrastruktura, ochrona środowiska czy rozwój gospodarczy. W ramach BOF wprowadzono zintegrowany system transportu publicznego, który obejmuje nie tylko Białystok, ale także okoliczne gminy i powiaty. Dzięki temu mieszkańcy mogą korzystać z jednej, spójnej sieci połączeń autobusowych.

Zrealizowane inwestycje przyczyniły się do znacznej poprawy jakości komunikacji i transportu w województwie podlaskim. Jednym z kluczowych przykładów jest rozbudowa drogi ekspresowej S8, która łączy Białystok z innymi miastami w regionie. Inwestycja ta wpłynęła także na poprawę połączeń z lotniskiem oraz głównymi trasami krajowymi, co stwarza dogodne warunki dla rozwoju gospodarczego całego regionu. Zbudowano również nowe ścieżki rowerowe, które łączą Białystok z okolicznymi gminami, co sprzyja rozwojowi transportu niskoemisyjnego i poprawia jakość życia mieszkańców. Budowa spalarni odpadów to także dobry przykład efektywnej współpracy między gminami i powiatami w ramach BOF. Ma ona na celu nie tylko unieszkodliwianie odpadów w sposób bezpieczny i zgodny z normami ekologicznymi, ale także odzyskiwanie energii, co stanowi istotny krok w kierunku zrównoważonego

rozwoju. Dzięki tej inwestycji możliwe będzie zmniejszenie ilości odpadów składowanych na wysypiskach, zmniejszenie negatywnego wpływu na środowisko, a także odzyskiwanie energii cieplnej i wykorzystywanie jej w procesach grzewczych w regionie. Planujemy też kolejne ważne inwestycje, np. aquapark, w którym skorzystamy z ciepła odzyskiwanego z procesu spalania odpadów w spalarni, aby ogrzać wodę w basenach oraz utrzymać odpowiednią temperaturę powietrza w pomieszczeniach obiektu.

Białostocki Obszar Funkcjonalny (BOF) jest doskonałym przykładem wdrożenia nowoczesnej filozofii zarządzania obszarami metropolitalnymi. To inicjatywa, która opiera się na współpracy gmin i powiatów wokół Białegostoku, mająca na celu wspólne rozwiązywanie kluczowych problemów funkcjonalnych w obszarach takich jak: transport, infrastruktura, ochrona środowiska czy rozwój gospodarczy.

Pełni Pan służbę jako prezydent Białegostoku już ponad 18 lat, ale rzeczywistość nie pozwala Panu popaść w rutynę. Nieustannie trzeba być gotowym na zmiany i odkrywanie nowych rozwiązań. Jak z tak długiej perspektywy patrzy Pan na wyzwania czekające polskie miasta w kolejnych latach?

Miasta i samorządy mogą bardzo wiele, ale potrzebują jednego: stabilności i – co równie ważne – przewidywalności w kwestii finansowania zadań własnych i zleconych. Konieczność wzmocnienia finansowej

samodzielności miast jest kluczowa dla całego państwa. Dobrej jakości usługi publiczne świadczone przez samorządy wpływają na wzrost stabilności i odporności kraju. Niezbędne jest zatem porozumienie między rządem i samorządem oraz stworzenie nowego systemu finansowania JST. Aby zwiększyć ich niezależność, udział samorządów lokalnych w środkach z podatków dochodowych powinien wzrosnąć. Zapewni to większą stabilność finansową.

Do zmienności otoczenia zewnętrznego musimy się zaś przyzwyczaić. Nic nie wskazuje na to, aby kolejne lata miały być pod tym względem bardziej przewidywalne. Mimo tego, że pełnię funkcję prezydenta Białegostoku od ponad 18 lat, rzeczywistość samorządowa nie pozwala popaść w rutynę. Miasta i samorządy muszą nieustannie dostosowywać się do zmieniającego się otoczenia pod względem wyzwań zarówno społecznych, jak i ekonomicznych. Wymaga to nie tylko otwartości na nowe rozwiązania, ale również zdolności do podejmowania trudnych decyzji. Często było tak, że decyzje, które początkowo spotykały się z oporem społecznym i budziły kontrowersje, z czasem zyskiwały uznanie i okazywały się kluczowe, przynosząc duże korzyści w dłuższej perspektywie. Przykładem jest budowa obwodnicy Białegostoku. Inwestycja ta wiązała się z koniecznością wykupu gruntów, zmieniała krajobraz i wpływała na życie lokalnych społeczności, budząc tym wiele kontrowersji. Jednak po zakończeniu prac stała się kluczową częścią infrastruktury transportowej miasta. Dziś mieszkańcy Białegostoku doceniają tę inwestycję, ponieważ przyczyniła się ona do znaczącej poprawy płynności ruchu oraz

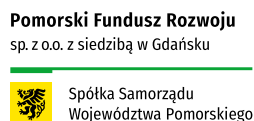
jakości powietrza, mimo iż na początku była trudna do zaakceptowania. Kolejny przykład – rewitalizacja centrum Białegostoku. Był to proces czasochłonny oraz kosztowny; wymagał także wielu zmian w organizacji przestrzeni oraz zamknięcia niektórych ulic. Jednak dzięki odnowieniu tej części miasta pojawiły się nowe kawiarnie, restauracje, sklepy, a także biura, co

ożywiło lokalną gospodarkę i przyczyniło się do wzrostu liczby miejsc pracy. Białystok i jego mieszkańcy zyskali nową przestrzeń, w której organizowane są liczne wydarzenia kulturalne, cieszące się bardzo dużym zainteresowaniem. Centrum miasta stało się atrakcyjniejsze pod względem turystycznym i gospodarczym; mieszkańcy to doceniają. ■

O ROZMÓWCY

Dr hab. Tadeusz Truskolaski, prof. UWB – od 2006 r. Prezydent Białegostoku. Od 2019 r. Prezes Zarządu Unii Metropolii Polskich im. Pawła Adamowicza, skupiającej 12 największych polskich miast, a ponadto Członek Zarządu Związku Miast Polskich. Reprezentuje samorządy w Komitecie Monitorującym Krajowy Plan Odbudowy oraz w Podkomitecie ds. zielonej mobilności. Od 2008 r. działa aktywnie w Komitecie Regionów UE, a od 2025 r. pełni funkcję Zastępcy Przewodniczącego Europejskiej Grupy Przymierza. Obejmował stanowisko Doradcy Ministra Rozwoju Regionalnego. Pracował także w Rządowym Centrum Studiów Strategicznych nad Strategią Rozwoju Kraju oraz Programem Operacyjnym Rozwój Polski Wschodniej. Kierował Departamentem Polityki Regionalnej Urzędu Marszałkowskiego Województwa Podlaskiego.

Partnerzy



2000-2025 LAT
POLSKO-AMERYKAŃSKA
FUNDACJA WOLNOŚCI

