



You have downloaded a document from  
**RE-BUŚ**  
repository of the University of Silesia in Katowice

**Title:** Górnśląsko-Zagłębiowska Metropolia jako innowacja w samorządzie terytorialnym : szanse i wyzwania pierwszego w Polsce związku metropolitalnego

**Author:** Robert Pyka

**Citation style:** Pyka Robert. (2018). Górnśląsko-Zagłębiowska Metropolia jako innowacja w samorządzie terytorialnym : szanse i wyzwania pierwszego w Polsce związku metropolitalnego. "Studia Regionalne i Lokalne" (Nr 1 (2018), s. 5-25), doi 10.7366/1509499517101



Uznanie autorstwa - Użycie niekomercyjne - Bez utworów zależnych Polska - Licencja ta zezwala na rozpowszechnianie, przedstawianie i wykonywanie utworu jedynie w celach niekomercyjnych oraz pod warunkiem zachowania go w oryginalnej postaci (nie tworzenia utworów zależnych).



UNIwersYTET ŚLĄSKI  
W KATOWICACH



Biblioteka  
Uniwersytetu Śląskiego



Ministerstwo Nauki  
i Szkolnictwa Wyższego

*Robert Pyka*

Uniwersytet Śląski, Obserwatorium Procesów Miejskich i Metropolitalnych,  
ul. Bankowa 12, 40-007 Katowice; e-mail: robert.pyka@us.edu.pl

## GÓRNOŚLĄSKO-ZAGŁĘBIOWSKA METROPOLIA JAKO INNOWACJA W SAMORZĄDZIE TERYTORIALNYM. SZANSE I WYZWANIA PIERWSZEGO W POLSCE ZWIĄZKU METROPOLITALNEGO

**Streszczenie:** Po ponad 10 latach dyskusji na temat potrzeby upodmiotowienia obszarów metropolitalnych w Polsce przyjęta została ostatecznie ustawa o związku metropolitalnym w województwie śląskim. Wyznaczenie pułapu demograficznego na poziomie 2 mln mieszkańców potwierdza, że zamierzeniem ustawodawcy było stworzenie pierwszego związku metropolitalnego właśnie w konurbacji górnośląskiej, co podyktowane jest jej unikatową w skali kraju strukturą terytorialną. Powstanie z dniem 1 lipca 2017 r. Górnośląsko-Zagłębiowskiej Metropolii jest zatem wielkim eksperymentem społecznym i znaczącą innowacją w polskim samorządzie terytorialnym. Objęcie zasięgiem związku metropolitalnego 41 gmin górnośląskiego obszaru metropolitalnego było odważnym krokiem i świadczy o wysokim poziomie mobilizacji i determinacji śląskich samorządowców. Specyficzny system decyzyjny oparty na zasadzie podwójnej większości powinien sprzyjać dialogowi dużych i małych gmin związku metropolitalnego. Ogólnie sformułowane w ustawie kompetencje związku dają istotną swobodę jego władzom w wyznaczeniu priorytetowych zadań i projektów. Celem autora artykułu jest analiza architektury instytucjonalnej związku metropolitalnego, będącego połączeniem związku komunalnego i jednostki samorządu terytorialnego, w perspektywie możliwości budowy efektywnego systemu metropolitalnego współzrządzenia w górnośląskim obszarze metropolitalnym.

**Słowa kluczowe:** metropolia, ustawa metropolitalna, związek metropolitalny, Górnośląsko-Zagłębiowska Metropolia, konurbacja górnośląska, metropolitalne współzrządzenie (*metropolitan governance*)

## THE UPPER SILESIAN AND ZAGŁĘBIE METROPOLIS AS A LOCAL GOVERNMENT INNOVATION. POLAND'S FIRST METROPOLITAN UNION — OPPORTUNITIES AND THREATS

**Abstract:** After 10 years of discussions about the need to empower the metropolitan areas in Poland, finally a metropolitan union law for the Śląskie Voivodeship [Silesian region] has been adopted. Defining two million people as a population level required for the creation of the metropolitan union confirmed that the legislator's intention was to establish the first metropolitan union in Poland specifically in the Silesian conurbation due to its unique territorial structure. The establishment of the Upper Silesian and Zagłębie Metropolis [*Górnośląsko-Zagłębiowska Metropolia*] should be seen as an important social experiment and significant innovation in the Polish local – government system. The large territorial delimitation of the metropolitan union with 41 local units is a courageous step that proves a high level of mobilisation and strong involvement of Silesian local decision makers. The specific decision-making procedure based on double majority voting should encourage

dialogue between the large and small member cities of the metropolitan union. The generally formulated competences of the metropolitan union allow considerable freedom to the authorities in prioritising tasks and projects. The author's analyses the institutional architecture of the first Polish metropolitan union, which is a hybrid organisation combining an inter-municipal association and a local government unit, from the perspective of turning the Upper Silesian metropolitan area into an efficient system of metropolitan governance.

**Keywords:** metropolis, metropolitan law, metropolitan union, Upper Silesian and Zagłębie Metropolis, Upper Silesian conurbation, governance

Rozwój górnośląskiego obszaru metropolitalnego jest przedmiotem obserwacji oraz studiów śląskiego środowiska naukowego od co najmniej kilkunastu lat (Klasik i Kuźnik 2008; Zuzańska-Żyśko 2012; Dolnicki 2014; i in. ). Środowisko to jest bezpośrednio zaangażowane w proces budowania potencjału Górnośląsko-Zagłębiowskiej Metropolii, po pierwsze, przyczyniając się do przekształcania dawnego regionu przemysłowego w nowoczesny ośrodek akademicki, po drugie, dostarczając regionalnemu i lokalnemu samorządowi rzetelnej informacji i wiedzy na temat procesów zachodzących w miastach konurbacji górnośląskiej. Między innymi w tym celu w połowie 2016 r. z inicjatywy Uniwersytetu Śląskiego powołano Obserwatorium Procesów Miejskich i Metropolitalnych (OPMiM) skupiające blisko 90 naukowców i ekspertów z 6 uczelni wyższych mających swoją siedzibę w województwie śląskim (<http://www.obserwatorium-miasto.us.edu.pl>). Zadaniem zespołu obserwatorium jest wsparcie samorządów, które wyraziły chęć przystąpienia do związku metropolitalnego województwa śląskiego, poprzez diagnozowanie dynamiki procesów ponadmiejskich i antycypowanie wyzwań przyszłej metropolii. Jednym z sukcesów Obserwatorium było wsparcie procesu rejestracji związku metropolitalnego poprzez dostarczenie niezbędnego wkładu merytorycznego uzasadniającego wniosek przekazany polskiemu rządowi, co ostatecznie przełożyło się na utworzenie Górnośląsko-Zagłębiowskiej Metropolii z dniem 1 lipca 2017 r.

Choć upłynęło blisko 10 lat od momentu powstania Górnośląskiego Związku Metropolitalnego (GZM), a dotychczasowy brak właściwych regulacji prawnych spowodował, że pewne szanse związane ze spójnym rozwojem konurbacji górnośląskiej nie mogły być właściwie wykorzystane, to jednocześnie okres ten nie został zmarnowany. Był to czas zbiorowego uczenia się współpracy, budowania metropolitalnego kapitału zaufania i kooperacji, który dziś owocuje pełnym konsensem zainteresowanych środowisk samorządowych co do zasadności czy wręcz konieczności szybkiego utworzenia związku metropolitalnego, na co wskazują prowadzone przez Obserwatorium badania społeczne (Bierwiczonek, Nawrocki, Pyka i Zygmunt, 2017). Jeszcze większe zadowolenie budzi fakt akceptacji przez polskich parlamentarzystów reprezentujących także inne polskie obszary miejskie projektu utworzenia w województwie śląskim związku metropolitalnego.

Z perspektywy prowadzonych od wielu lat badań na terenie Górnego Śląska można spodziewać się, że utworzenie związku metropolitalnego o zasięgu terytorialnym obejmującym 41 gmin o silnych powiązaniach funkcjonalnych wewnątrz

obszaru metropolitalnego przyczyni się do dynamicznego i zrównoważonego rozwoju jednego z największych w tej części Europy ośrodków wielkomiejskich, jakim jest górnośląski obszar metropolitalny. Zachodzące na tym obszarze procesy żywiołowej metropolizacji będące następstwem jego stopniowego włączania się w sieci przepływów europejskiego i światowego rynku stwarzają ogromne szanse rozwojowe, ale stanowią także określone wyzwania, związane ze wspólnym programowaniem rozwoju, transportem czy planowaniem przestrzennym – brak koordynacji w tych dziedzinach może tłumić dynamikę rozwojową, pogłębiając terytorialne nierówności. Przyjęcie ustawy o związku metropolitalnym w województwie śląskim stanowi nowy rozdział w rozwoju górnośląskiego obszaru metropolitalnego, z którego doświadczeń będą mogły korzystać pozostałe polskie aglomeracje.

Artykuł poświęcony jest, po pierwsze, badaniu okoliczności powstania związku metropolitalnego w województwie śląskim w kontekście procesów upodmiotowienia obszarów metropolitalnych w państwach OECD. Po drugie, omówione zostaną przyjęte w ustawie i zapisane w statucie związku metropolitalnego rozwiązania instytucjonalne determinujące jego przyszłe funkcjonowanie. Skupię się szczególnie na przebiegu procesów decyzyjnych w związku metropolitalnym, uwzględniając jego relatywnie szeroką delimitację terytorialną. Działający od niespełna kilku miesięcy związek metropolitalny jest na etapie tworzenia swoich struktur i definiowania priorytetów pierwszej fazy swojej działalności. To właśnie ten etap, obfitujący w ścieranie się interesów i wizji przyszłej metropolii, jest momentem krystalizowania się wewnętrznego układu sił w związku. Obserwowanie tych procesów pozwoli wyciągnąć wnioski na temat prawdopodobnego przebiegu jego dalszej działalności. Powstanie związku metropolitalnego w woj. śląskim wydaje się być jedną z bardziej znaczących innowacji w organizacji polskiego samorządu. Innowacyjność może bowiem być rozumiana jako wprowadzanie unikalnych rozwiązań, które odpowiadają na zróżnicowane problemy i zmierzają do poprawy jakości życia jednostek, społeczności lokalnych czy całych narodów (Przywojska i Warwas 2016). Powstanie z mocy ustawy pierwszego w Polsce związku metropolitalnego w woj. śląskim jest innowacją w stopniu, w jakim stanowi odejście od zasady przyjmowania zuniformizowanych w skali państwa rozwiązań prawnych dotyczących samorządu oraz zakłada przyznanie tej prototypowej jednostce międzygminnej jej własnych ustawowych kompetencji i fiskalnych źródeł dochodu. Otwiera to drogę do eksperymentowania w administracji terytorialnej, gdyż każda innowacja, w tym także powstanie Górnośląsko-Zagłębiowskiej Metropolii, jest swego rodzaju eksperymentem.

## **Fenomen metropolitalny – strategie akomodacji**

Globalizacja, rozwój światowego rynku oraz intensyfikacja i usieciowienie wszelkiego rodzaju globalnych przepływów spowodowały zmiany sposobu, w jaki ludzie użytkują i organizują otaczającą ich przestrzeń. Następstwem tego jest wyłanianie się nowych „terytorialności” (Jaillet 2009: 117–118), będących bardzo często punktami przecięcia się sieci globalnych przepływów. Miejscami

tymi są obszary metropolitalne i metropolie, przestrzenie dynamicznego wzrostu, zyskujące przewagę z punktu widzenia funkcji, jakie pełnią w dzisiejszym świecie w odniesieniu do gospodarki, nauki czy sztuki.

Za sprawą procesów metropolizacji obszary te traktowane są jako główne lokomotywy rozwoju gospodarczego, stanowiąc jednocześnie podwójne wyzwanie dla władzy publicznej. Po pierwsze, z powodu swojego dynamicznego, a przez to trudnego do uchwycenia zasięgu terytorialnego najczęściej nie znajdują odzworowania w zasadniczym podziale administracyjnym państwa na jednostki samorządu terytorialnego. Po drugie, ze względu na spontaniczność i złożoność zachodzących w nich procesów, będących następstwem oddziaływania globalizacji, obszarami tymi trudno jest zarządzać przy zastosowaniu klasycznych, zhierarchizowanych struktur władzy skupionej w sektorze publicznym. Państwa rozwinięte poszukują zatem właściwych form adaptacji ich struktury terytorialno-administracyjnej do nakreślonych wyżej wyzwań poprzez tworzenie specyficznych narzędzi zarządzania dedykowanych obszarom metropolitalnym i metropoliom. Zagadnienie zarządzania metropolitalnego doczekało się licznych opracowań w literaturze przedmiotu (Baraize i Négrier 2001; Jouve i Lefèvre 2002; Jouve 2003; Markowski i Marszał 2006; Lackowska 2009; Lefèvre 2009; Sagan i Canowiecki 2011; Pyka 2014; Pyka 2016). Na tej podstawie można wyodrębnić trzy strategie działania. Pierwsza polega na tworzeniu nowych jednostek samorządowych wyposażonych w „rząd metropolitalny” (*metropolitan government*), wyłaniany w sposób właściwy dla klasycznych jednostek samorządowych. Druga ścieżka wiedzie przez tworzenie „metropolitalnego systemu współrządzenia” (*metropolitan governance*), który oznacza tworzenie ponad klasycznym podziałem administracyjnym mniej lub bardziej zinstytucjonalizowanej nadbudowy umożliwiającej koordynowanie i integrację działań samorządów (ale także aktorów prywatnych i społecznych) na poziomie obszaru metropolitalnego. Trzecia strategia zakłada brak ingerencji w organizację terytorialną oparty na założeniu, że rywalizacja jednostek samorządowych w obszarze metropolitalnym sprzyja ich efektywności, a tym samym wzmacnia ich konkurencyjność na globalnym rynku. Są to oczywiście jedynie weberowskie typy idealne możliwych rozwiązań, które w praktyce występują w różnych konfiguracjach.

Ciekawy obraz skali oraz charakteru przyjmowanych rozwiązań mających stanowić odpowiedź na tzw. „fenomen metropolitalny” wyłania się z badań przeprowadzonych przez OECD w roku 2012 w 35 najbardziej rozwiniętych i demokratycznych państwach należących do tej organizacji. Badania objęły 263 obszary metropolitalne, tj. ponad 90% z 275 zidentyfikowanych w państwach OECD obszarów miejskich liczących ponad 500 tys. mieszkańców. Zgodnie z wynikami badań największa fala tworzenia struktur zarządzania obszarami metropolitalnymi przypada na koniec pierwszej dekady XXI w. Ponad 65% (tj. 178) uwzględnionych w tych badaniach obszarów metropolitalnych dysponuje zinstytucjonalizowanymi strukturami koordynacji i współpracy (współrządzenia). Niemniej jednak tylko 48 (17,5%) wszystkich poddanych badaniu obszarów metropolitalnych posiada struktury dysponujące władzą i zagwarantowanymi ustawowo kompetencjami. Do tego wąskiego grona dołączył górnośląski obszar



metropolitalny z chwilą powołania do życia z dniem 1 lipca 2017 r. związku metropolitalnego w województwie śląskim. Katalog zadań realizowanych najczęściej przez te struktury obejmuje: rozwój regionalny (81%), transport (78%), planowanie przestrzenne (67%), odbiór odpadów (35%), dostarczenie wody (35%), kulturę i rekreację (29%), turystykę (26%), ścieki (26%) oraz energię (15%). Warto wspomnieć, że w 55% jednostki te są zarządzane przez przedstawicieli władz lokalnych, tj. gminy członkowskie, a tylko w 11% obszarów metropolitalnych mamy do czynienia z wyborami bezpośrednimi władz metropolitalnych (OECD 2012).

Przed wskazanymi wyżej wyzwaniem staje także Polska, a przyjęta w marcu 2017 roku ustawa o związku metropolitalnym w woj. śląskim wydaje się być pierwszą kompleksową odpowiedzią na potrzebę efektywnego metropolitalnego zarządzania w miejscu, gdzie jest ono najpoważniejszym problemem, tj. w województwie śląskim. Związane jest to ze specyficzną strukturą terytorialną górnośląskiego obszaru metropolitalnego, który stanowiąc spójny terytorialnie, duży organizm miejski, zarządzany jest z poziomu kilkudziesięciu prowadzących niezależną politykę jednostek samorządowych. Przyjęte w ustawie rozwiązania zmierzają w kierunku tworzenia zinstytucjonalizowanego „systemu metropolitalnego współrzędzenia” (*metropolitan governance*), z elementami „rządu metropolitalnego” (*metropolitan government*), na które wskazują fiskalne źródła dochodów oraz ustawowo zagwarantowane kompetencje związku metropolitalnego. Związek metropolitalny stanowi nową formę organizacyjną, plasującą się pomiędzy klasycznym związkiem międzygminnym<sup>1</sup>, od którego jest silniejszy pod względem możliwości oddziaływania na wspólnotę terytorialną, a jednostką samorządu terytorialnego, którą w pełni nie jest, nie spełniając między innymi kryterium wyłaniania organów stanowiących w wyborach powszechnych, który to wymóg określa Konstytucja RP w art. 169, p. 2. Wybór takiej właśnie formuły w odniesieniu do górnośląskiego obszaru metropolitalnego wydaje się właściwy. Z jednej strony, nie narusza ona statusu miast członkowskich, z drugiej zaś daje związkowi metropolitalnemu realne kompetencje i środki na ich realizację, co przełożyło się na akceptację takiej formy organizacyjnej przez władze wchodzących w jego skład jednostek samorządowych.

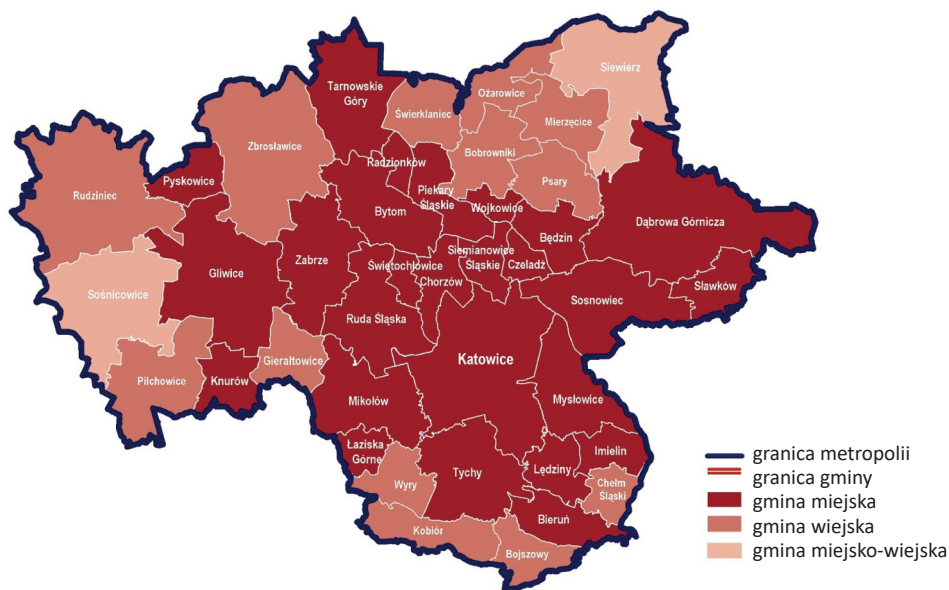
## Górnośląsko-Zagłębiowska Metropolia – struktura instytucjonalna

W myśl ustawy z dnia 9 marca 2017 r. o związku metropolitalnym w województwie śląskim: „Związek metropolitalny jest zrzeszeniem gmin województwa śląskiego, charakteryzujących się istnieniem silnych powiązań funkcjonalnych oraz zaawansowaniem procesów urbanizacyjnych, położonych na obszarze spójnym pod względem przestrzennym, który zamieszkuje co najmniej 2 000 000 mieszkańców” (art. 1. ust. 2). Wyznaczenie tak wysokiego pułapu demograficznego<sup>2</sup>,

<sup>1</sup> Funkcjonowanie związków gminnych reguluje ustawa o samorządzie gminnym z 8 marca 1990 r. (Dz.U.2017.0.1875).

<sup>2</sup> Warto zwrócić uwagę, że we Francji w najnowszej ustawie ustanawiającej metropole przyjęto wymagany pułap ludności na poziomie 400 tys. mieszkańców związku międzygminnego

po pierwsze, spowodowało eliminację innych polskich obszarów metropolitalnych jako potencjalnych beneficjentów ustawy, po drugie zaś stworzyło konieczność poszerzenia zasięgu terytorialnego związku metropolitalnego w województwie śląskim w stosunku do istniejącego od 2007 r. Górnośląskiego Związku Metropolitalnego. W efekcie Górnośląsko-Zagłębiowska Metropolia, bo taką nazwę przyjął związek metropolitalny utworzony z dniem 1 lipca 2017 r., liczy 41 gmin, w tym 13 miast na prawach powiatu, 13 gmin miejskich, 2 gminy miejsko-wiejskie i 13 gmin wiejskich o łącznej populacji 2 279 560 mieszkańców, co stanowi 51,8% ludności województwa śląskiego i 20,7% jego powierzchni.



Ryc. 1. Obszar związku metropolitalnego Górnośląsko-Zagłębiowska Metropolia

Źródło: Biuro Górnośląskiego Związku Metropolitalnego, 2017.

Ustawodawca przewidział dla związku metropolitalnego 6 podstawowych zadań publicznych, które są wymienione w art. 12 ust. 1 ustawy. Mieszczą się one w zakresie:

- 1) kształtowania ładu przestrzennego;
- 2) rozwoju społecznego i gospodarczego obszaru związku metropolitalnego;
- 3) planowania, koordynacji, integracji oraz rozwoju publicznego transportu zbiorowego, w tym transportu drogowego, kolejowego oraz innego transportu szynowego, a także zrównoważonej mobilności miejskiej;
- 4) metropolitalnych przewozów pasażerskich;

przekształcanego w metropolię, funkcjonującego w obszarze miejskim o populacji powyżej 650 tys. osób. Ustawa MAPTAM z 27 stycznia 2014 r. (Luchaire 2016: 13–14).

- 5) współdziałania w ustalaniu przebiegu dróg krajowych i wojewódzkich na obszarze związku metropolitalnego;
- 6) promocji związku metropolitalnego i jego obszaru.

Sposób ujęcia zadań związku metropolitalnego nie oznacza w istocie przeniesienia określonych zadań z poziomu gminnego na związek metropolitalny lecz pozostawia mu swobodę podejmowania działań mających na celu ich koordynację czy integrację na poziomie ponadlokalnym. Ogólnikowość tych zapisów oznacza, że to władze związku metropolitalnego będą musiały samodzielnie określić realizowane w praktyce zadania, wypełniając te zapisy treścią. Uniknięto w ten sposób pozbawiania gmin części ich kompetencji, które mogłoby budzić poważny opór samorządowców, niemniej jednak rozwiązanie to może w przyszłości oznaczać nakładanie się na siebie kompetencji szczebla gminnego i metropolitalnego ze wszystkimi tego konsekwencjami, także finansowymi. Pozytywny scenariusz zakładałby zatem „wygaszanie” określonych zadań po stronie gmin i równoczesne stopniowe poszerzanie zadań związku i realizujących te zadania kadr metropolitalnych. Negatywny scenariusz oznaczałby natomiast dublowanie wydatków i kadr oraz konkurencję obu szczebli terytorialnych, co w praktyce oznaczałoby odejście od pierwotnych celów utworzenia związku, tj. upraszczania, poszukiwania synergii i racjonalizacji zasobów. Pierwsze wystąpienia publiczne przedstawicieli zarządu związku wskazują, że głównym priorytetem w początkowej fazie jego działalności będzie reorganizacja transportu publicznego i wprowadzenie wspólnej taryfy komunikacyjnej na obszarze związku metropolitalnego (Jedlecki 2017). Jest to zadanie, które już w tej chwili gminy realizują w ramach 3 komunalnych związków transportu publicznego<sup>3</sup> działających na terenie 41 gmin Górnośląsko-Zagłębiowskiej Metropolii, dla której wyzwaniem będzie zatem ich integracja.

Funkcjonowanie władz związku metropolitalnego uregulowane zostało w rozdziale 4 ustawy z 9 marca 2017 r. Organem stanowiącym związek jest jego zgromadzenie składające się z delegatów gmin członkowskich, po jednym z każdej jednostki samorządu terytorialnego. Delegatami są przewodniczący władz wykonawczych gmin (wójtowie, burmistrzowie, prezydenci miast) lub upoważnieni przez nich pełnomocnicy. Do kompetencji zgromadzenia określonych w art. 23 ustawy należy między innymi uchwalenie statutu i strategii rozwoju związku metropolitalnego oraz jego budżetu, a także wybór i odwołanie zarządu, którego działalność podlega kontroli zgromadzenia. W myśl art. 27 zarząd jest organem wykonawczym związku metropolitalnego i składa się z 5 osób, m.in. z przewodniczącego. Zarząd wykonuje zadania (art. 33) niezastrzeżone dla zgromadzenia: wykonuje jego uchwały, gospodaruje mieniem związku, przygotowuje i realizuje budżet oraz kieruje działalnością jednostek organizacyjnych związku metropolitalnego. Zarząd wykonuje zadania z pomocą urzędu metropolitalnego (art. 35).

---

<sup>3</sup> Są to odpowiednio: Komunikacyjny Związek Komunalny Górnośląskiego Okręgu Przemysłowego (KZK GOP), Miejski Zarząd Komunikacji w Tychach (MZK Tychy), Międzygminny Związek Komunikacji Pasażerskiej w Tarnowskich Górach (MZKP).



Istotną innowacją względem klasycznego związku komunalnego jest ustawowe zagwarantowanie związkowi metropolitalnemu fiskalnych źródeł dochodu. Reguluje to art. 52 ustawy, przewidując wynoszący 5% udział związku metropolitalnego we wpływach z podatku dochodowego od osób fizycznych, która to kwota jest szacowana na ponad 300 milionów złotych. Jeśli chodzi o pozostałe dochody związku, należy wspomnieć o składkach gmin członkowskich (art. 53), składających się z części stałej, powiązanej ze wspomnianym udziałem w podatku dochodowym od osób fizycznych oraz części zmiennej, uzależnionej od ilości i zakresu przekazywanych przez gminy związkowi metropolitalnemu zadań i rzeczywistych kosztów ich realizacji. Wyposażenie pierwszego w Polsce związku metropolitalnego w fiskalne dochody własne stanowi realizację postulatów samorządowców i jest sporą innowacją. Z drugiej strony, należy podkreślić, że choć kwota 300 mln złotych przemawia do wyobraźni, to budżet tylko samego KZK GOP, organizującego dotąd transport w rdzeniu górnośląskiego obszaru metropolitalnego, wynosił w 2017 r. 401 mln złotych.

O ustroju związku metropolitalnego decyduje jego statut, który przyjęty został uchwałą Zgromadzenia Górnośląsko-Zagłębiowskiej Metropolii z dnia 16.02.2018 r. W wielu punktach statut powiela zapisy ustawy, w innych je poszerza, na przykład określając główny cel związku metropolitalnego. Jest nim w myśl art. 2 statutu „wykorzystanie potencjału gmin członkowskich, pobudzenie kreatywności mieszkańców oraz inspirowanie zmian, umożliwiających przyspieszenie procesów gospodarczych i społecznych, prowadzących do stworzenia ośrodka wzrostu, mogącego skutecznie konkurować z innymi obszarami metropolitalnymi” (GZM 2017). Przytoczone z ustawy zadania związku metropolitalnego zostały uszczegółowione w zapisach paragrafów od 5 do 10 statutu. Statut doprecyzowuje zasady funkcjonowania organów związku metropolitalnego, przyznając 11 delegatom zgromadzenia inicjatywę uchwałodawczą, ale także możliwość wystąpienia z wnioskiem o odwołanie przewodniczącego i wiceprzewodniczącego zgromadzenia. Statut doprecyzowuje także funkcjonowanie zarządu, który nie jest powoływany na określoną w czasie kadencję, co istotnie wzmacnia jego pozycję. Oznacza to, że funkcjonowanie zarządu determinowane będzie wynikami wyborów samorządowych określających skład zgromadzenia związku metropolitalnego. Zarząd może zostać odwołany przez zgromadzenie z innych powodów niż nieudzielenie absolutorium na wniosek co najmniej 11 delegatów (art. 28 statutu). Jeśli jednak w tym trybie zgromadzenie nie odwoła zarządu, kolejny wniosek o jego odwołanie może być zgłoszony nie wcześniej niż po upływie 6 miesięcy od poprzedniego głosowania. Warto również podkreślić, że przewodniczący zarządu związku metropolitalnego jest jednocześnie kierownikiem Urzędu Metropolitalnego i zwierzchnikiem służbowym jego pracowników (art. 30 statutu).

### **Śląsko-zagłębiowskie metropolitalne współrzędzenie**

Utworzenie w województwie śląskim związku metropolitalnego o zasięgu terytorialnym obejmującym 41 gmin wydaje się zasadne, gdyż daje podstawy do

stworzenia efektywnego systemu metropolitalnego współrządzenia (*metropolitan governance*). Przyjęta delimitacja może sprzyjać zrównoważonemu rozwojowi obszaru związku dzięki zachowaniu równowagi w procesach decyzyjnych między częścią rdzeniową obszaru metropolitalnego a powiązanim z nią funkcjonalnie otoczeniem, które razem stanowią spójny terytorialnie obszar metropolitalny.

Przyjęta w ustawie o związku metropolitalnym zasada podwójnej większości (art. 25. ust. 1–3) obowiązująca przy podejmowaniu uchwał przez jego zgromadzenie powoduje, że chociaż każda gmina ma tylko jednego przedstawiciela (niezależnie od jej potencjału demograficznego), to do podjęcia decyzji wymagana jest nie tylko większość głosów delegatów, ale także większość mieszkańców związku, którą te głosy reprezentują.

Zaproponowana we wniosku delimitacja związku metropolitalnego obejmuje:

1) Rdzeń obszaru metropolitalnego w postaci 13 gmin stanowiących miasta na prawach powiatu, współpracujące ze sobą od 2007 r. w ramach Górnośląskiego Związku Metropolitalnego (GZM). Blisko dziesięcioletnie doświadczenia współpracy i realizacji projektów zbudowały między tymi miastami pewien kapitał zaufania, co mogłoby oznaczać prawdopodobieństwo wykształcenia się trwałej koalicji miast rdzenia, zdolnych do narzucania decyzji pozostałym, czyli mniejszym gminom z otoczenia. Jednakże w związku metropolitalnym liczącym 41 gmin takiego zagrożenia nie ma. Chociaż do osiągnięcia większości pod względem populacji wystarczy już 7 największych miast rdzenia, to do uzyskania większości ogólnej liczby miast związku konieczne jest poparcie kolejnych 14 miast, w tym przynajmniej 8 mniejszych gmin spoza rdzenia. Z drugiej strony, istotną rysą na dotychczasowej współpracy miast centralnej części obszaru metropolitalnego jest fakt, że prezydent miasta Jaworzna wchodzącego w skład działającego dotąd Górnośląskiego Związku Metropolitalnego podjął decyzję o pozostaniu tego miasta poza nowo powstałym związkiem metropolitalnym, co było jednym z powodów poszerzenia delimitacji związku do obecnej skali. Poza argumentami merytorycznymi podawanymi przez prezydenta Jaworzna, wskazującego na chęć zachowania specyficznych dla tego miasta nowoczesnych rozwiązań w transporcie, warto pamiętać o czynnikach historycznych i znajdującym się na styku Sosnowca, Mysłowic i Jaworzna tzw. Trójkącie Trzech Cesarzy<sup>4</sup>; uwzględnienie czynników historycznych może rzucić światło na pewną ambiwalencję Jaworzna wobec projektu górnośląskiej metropolii i rezydualne ciężenie tego miasta w stronę województwa małopolskiego.

2) Pozostałe 28 gmin miejskich, miejsko-wiejskich i wiejskich, które znajdowały się poza Górnośląskim Związkiem Metropolitalnym, nie będzie miało z kolei możliwości narzucenia własnej woli miastom rdzenia. Choć w procesie decyzyjnym spełniają kryterium liczby miast, to łączna ich populacja wynosi nieco ponad 600 tys. mieszkańców, a połowa populacji związku to około 1,19 mln. Aby osiągnąć pułap populacji niezbędny do uzyskania podwójnej większości, będą musiały także uzyskać poparcie części miast rdzenia obszaru metropolitalnego

<sup>4</sup> Miejsce, w którym zbiegały się granice trzech zaborów: pruskiego, austriackiego i rosyjskiego, znajdujące się na terenie Górnośląsko-Zagłębiowskiej Metropolii.

(na przykład 7 najmniej zaludnionych miast „dawnego” GZM lub 3 miast największych: Katowic, Sosnowca i Gliwic).

Można zatem stwierdzić, że przyjęta liczba gmin tworzących związek metropolitalny w województwie śląskim nie tylko jest uzasadniona w perspektywie powiązań funkcjonalnych tych jednostek w obszarze metropolitalnym, ale wydaje się także optymalna dla właściwego funkcjonowania systemu decyzyjnego opartego na podwójnej większości, który może zagwarantować zrównoważony rozwój Górnośląsko-Zagłębiowskiej Metropolii uwzględniający zarówno interesy mniejszych, jak i większych gmin. Należy jednak pamiętać, że będzie to system określany mianem „władzy transakcyjnej” (Pyka 2014: 194), ponieważ członkowie zgromadzenia – prezydenci, burmistrzowie i wójtowie – nie są wybierani w skład tego organu w wyborach powszechnych, lecz są delegatami gmin, którzy zgodnie z ustawą (art. 21. ust. 1-2) w pierwszej kolejności będą reprezentowali interes tych jednostek samorządowych.

Warto także zwrócić uwagę na możliwość ewentualnego upolitycznienia struktur i działania związku metropolitalnego w przyszłości. Przejęcie kontroli nad zarządem czy zgromadzeniem związku przez jedno z ogólnopolskich ugrupowań politycznych mogłoby mieć istotny wpływ na jego funkcjonowanie. Sytuacja taka wystąpiła bowiem w pewnym momencie w działającym do końca 2017 r. Górnośląskim Związku Metropolitalnym, kiedy na przewodniczącego tej organizacji wybrany został głosami członków zgromadzenia związanych z Platformą Obywatelską prezydent Świętochłowic, najmniejszego miasta GZM, wygrywając z prezydentem Gliwic, trzeciego co do wielkości miasta konurbacji górnośląskiej, stosunkiem głosów 15 do 13. Spowodowało to stagnację tej organizacji i zdystansowanie się do niej władarzy największych miast obszaru metropolitalnego, którzy znaleźli się poza zarządem GZM. Pośrednim efektem tej sytuacji było pominięcie GZM w realizacji Zintegrowanych Inwestycji Terytorialnych, na potrzeby których powołano do życia kolejny podmiot w postaci Związku Gmin i Powiatów Subregionu Centralnego Województwa Śląskiego. Tym niemniej powstanie Związku Metropolitalnego w województwie śląskim obejmującego 41 gmin, jak się wydaje, odsuwa prawdopodobieństwo powtórzenia się takiej sytuacji. W wyborach samorządowych z 2014 r. tylko pięciu spośród władarzy tych 41 gmin startowało w ramach komitetów wyborczych ogólnopolskich partii politycznych (Sosnowiec, Chorzów, Świętochłowice, Czeladź – Platforma Obywatelska; Dąbrowa Górnicza – SLD), natomiast pozostali zwycięscy kandydaci startowali z ramienia ugrupowań i komitetów o charakterze lokalnym. Przejęcie kontroli nad zgromadzeniem związku metropolitalnego przez jedno z ugrupowań politycznych wydaje się zatem mało prawdopodobne, zwłaszcza jeśli weźmie się pod uwagę liczbę 25 gmin o ludności poniżej 50 tys. mieszkańców, które z powodów pragmatycznych nie są obiektem szczególnego zainteresowania partii ogólnopolskich. Sytuacja ta oczywiście może się zmienić po wyborach samorządowych zaplanowanych na listopad 2018 r., szczególnie w kontekście rozważanych w parlamencie zmian w ordynacji wyborczej w części dotyczącej samorządów. Proponowane zmiany zakładają wprowadzenie systemu proporcjonalnego i odejście od jednomandatowych okręgów wyborczych w gminach

powyżej 20 tys. mieszkańców, co w przypadku związku metropolitalnego oznaczałoby zachowanie systemu większościowego w 22 z 41 gmin członkowskich.

Upolitycznienie zgromadzenia związku metropolitalnego nie wydaje się istotnym zagrożeniem, lecz w przypadku zarządu związku ryzyko wydaje się zdecydowanie większe, o czym świadczy przebieg wyborów pierwszego składu tego gremium z września 2017 r. W myśl ustawy o związku metropolitalnym w skład pięcioosobowego zarządu nie mogą wchodzić członkowie organów jednostek samorządu terytorialnego, wójtowie, burmistrzowie czy prezydenci miast i ich zastępcy. Ustawa wyklucza także możliwość zasiadania w zarządzie związku metropolitalnego wojewodów i wicewojewodów oraz posłów i senatorów. Z jednej strony, takie rozwiązanie pozwala uniknąć konfliktu interesów i potencjalnych oskarżeń o sprzyjanie członków zarządu interesom konkretnych jednostek samorządowych, z drugiej – rodzi problem klucza, wedle którego wybierani są członkowie zarządu. W przypadku związku metropolitalnego województwa śląskiego przyjęto ostatecznie klucz terytorialny, tj. miasta członkowskie związku dobrały się w podokręgi, z których każdy miał wybrać jednego członka zarządu. Realizacja tej strategii w praktyce okazała się bardzo trudna, co przesądziło o fiasku pierwszego posiedzenia zgromadzenia związku metropolitalnego z dnia 29 sierpnia 2017 r., podczas którego nie udało się wybrać nie tylko przewodniczącego zarządu, ale w konsekwencji także przewodniczącego zgromadzenia związku metropolitalnego, na które to stanowisko naturalnym kandydatem był prezydent Katowic. Zaistniała sytuacja nosiła wyraźne znamiona rozgrywki politycznej. Kwestia upartyjnienia wyborów przewodniczącego zarządu związku metropolitalnego okazała się sprawą kluczową, jednym z wysuwanych kandydatów był bowiem dyrektor generalny Śląskiego Urzędu Wojewódzkiego i zarazem były radny powiatu gliwickiego z ramienia PiS, który w zarządzie metropolii miał niejako reprezentować stronę rządową. Pomysł ten spotkał się jednak z silnym oporem części samorządowców. Po wykluczeniu tej kandydatury jej miejsce zajął były prezydent Chorzowa Marek Kopel, popierany między innymi przez prezydenta Katowic. Kilkundniowe negocjacje między wóldarzami miast poprzedzające drugie posiedzenie zgromadzenia związku metropolitalnego przyniosły ostateczne zwycięstwo kandydata z podregionu sosnowieckiego Kazimierza Karolczaka, będącego dotąd członkiem zarządu województwa śląskiego z rekomendacji SLD. Choć zgodnie z założeniami przyjętego kompromisu prezydent Katowic został wybrany na przewodniczącego zgromadzenia związku metropolitalnego, to fiasko popieranego przez niego kandydata na przewodniczącego zarządu już wówczas nie wróżyło dobrze relacjom centralnego miasta metropolii z jej nowym zarządem.

### **Szeroki zasięg terytorialny – szanse i zagrożenia**

W porównaniu z dotychczasowym zasięgiem GZM, liczącego 14 miast na prawach powiatu z rdzenia obszaru metropolitalnego, przyjęta delimitacja Górnośląsko-Zagłębiowskiej Metropolii daje władzom nowo powstałego związku metropolitalnego liczącego 41 gmin możliwość ewentualnego korygowania

skutków żywiołowych procesów metropolizacji (w postaci suburbanizacji czy polaryzacji rozwoju), zarówno w rdzeniu obszaru metropolitalnego, jak i w jego otoczeniu. W sposób naturalny w rdzeniu kumuluje się aktywność gospodarcza, ale także koszty utrzymania infrastruktury metropolitalnej. Do Katowic codziennie dojeżdża do pracy blisko 120 tys. osób. Drugie w kolejności są Gliwice z dojazdami do pracy na poziomie blisko 26 tys. osób. Jeśli rozpatruje się koncentrację tzw. metropolitalnych miejsc pracy<sup>5</sup>, dominacja rdzenia metropolii i Katowic jest równie wyraźna. Katowice ogniskują blisko 70 tys. takich miejsc pracy, a Gliwice mają ich około 23 600<sup>6</sup>. Koncentracji rozwoju w rdzeniu metropolii towarzyszy proces depopulacji tej części obszaru metropolitalnego. Biorąc pod uwagę takie wskaźniki jak saldo migracji, przyrost naturalny czy starość demograficzną, zgodnie z danymi uzyskanymi z GUS można stwierdzić, że rdzeń obszaru metropolitalnego notuje wartości ujemne w przeciwieństwie do większości gmin z otoczenia rdzenia<sup>7</sup>. Dlatego zastosowana rozległa terytorialnie delimitacja powstałej w 2017 r. Górnośląsko-Zagłębiowskiej Metropolii daje możliwość oddziaływania władz metropolitalnych także w funkcjonalnym miejsko-wiejskim otoczeniu rdzenia, który wprawdzie nie notuje tak wysokiej dynamiki wzrostu gospodarczego, ogniskującego się w centrum, lecz mimo to jest beneficjentem ruchu wędrownego ludności z centrum obszaru metropolitalnego na jego obrzeża. Z jednej strony, oznacza to przyrost ludności, a zatem i dochodów fiskalnych gmin podmiejskich, z drugiej strony – rodzi problemy związane z racjonalnym zarządzaniem przez władze tych gmin obszarami niezurbanizowanymi i z ochroną terenów zielonych, a także rozbudową odpowiedniej infrastruktury drogowej czy usługowej. Objęcie zarządem metropolitalnym obu kręgów obszaru metropolitalnego (rdzeniowego i zewnętrznego) pozwala modelować proces metropolizacji w pełnym spektrum terytorialnym, co oznacza także możliwość rozwiązywania problemów transportu i komunikacji narastających w rejonie stykania się obu kręgów. Dzięki temu powstaje szansa na uniknięcie często przyjmowanej w takiej sytuacji postawy wynikającej z fenomenu tzw. gminnego egoizmu i działania zgodnego ze strategią „pasażera na gapę”. Chodzi o sytuacje, kiedy określone gminy czerpią korzyści z rozwoju obszaru metropolitalnego, a jednocześnie nie godzą się na partycypowanie w kosztach o charakterze finansowym, ale także społecznym i ekologicznym.

Tworząc struktury zarządzania metropolitalnego, które zmierzają do objęcia swoim zasięgiem obszaru miejskiego wyróżniającego się silnymi funkcjonalnymi powiązaniem, można przyjąć dwie strategie. Pierwsza oznacza stopniowe poszerzanie terytorialnego zasięgu związku metropolitalnego poprzez dołączanie do niego kolejnych gmin, w miarę jak wzrasta jego znaczenie i widoczne

<sup>5</sup> Metropolitalne miejsca pracy to kategoria funkcjonująca we francuskiej statystyce INSEE, pozwalająca na śledzenie rozwoju funkcji metropolitalnych danego ośrodka miejskiego. Aby określić w przybliżeniu liczbę metropolitalnych miejsc pracy w Górnośląsko-Zagłębiowskiej Metropolii, zbadano liczbę osób zatrudnionych w podmiotach zaliczanych do wybranych sekcji PKD (I,J,K,L,M,P,Q,R), związanych z realizacją usług nowoczesnych czy sektorem kreatywnym.

<sup>6</sup> Na podstawie danych pozyskanych z GUS w Katowicach.

<sup>7</sup> Wyjątek stanowią Tychy, notujące wg danych GUS za rok 2015 dodatni przyrost naturalny.



stają się korzyści wynikające z udziału w systemie metropolitalnego współrzędzenia. Z jednej strony, ścieżka ta pozwala na większą kontrolę potencjalnych sytuacji konfliktowych między samorządami i upraszcza procesy zarządcze z powodu mniejszej liczby jednostek terytorialnych, które mają się porozumieć. Jednocześnie warto pamiętać, że raz wyznaczone granice obszaru metropolitalnego generują relatywnie trwałe podziały w przestrzeni na gminy będące wewnątrz (*in*) i na zewnątrz (*out*) „metropolii”. Jak pokazują doświadczenia z Europy Zachodniej, np. historia francuskich związków międzygminnych, proces przyjmowania nowych gmin nie jest wówczas łatwy, a czasem staje się wręcz niemożliwy – gdy znajdujące się „na zewnątrz” jednostki samorządowe decydują się na powołanie do życia odrębnego związku międzygminnego o charakterze defensywnym. Sam proces stopniowego poszerzania związku oznacza każdorazowo rekonfigurację wewnętrznego układu sił, a więc i przejściową destabilizację. Wymaga jednak również modyfikacji już realizowanych projektów, które najczęściej na etapie planowania nie uwzględniały tych jednostek, od tych ostatnich zaś wymaga wpisania się w projekty, w których tworzeniu nie brały udziału.

Druga ścieżka instytucjonalizacji procesów zarządczych w obszarze metropolitalnym oznacza niemalże jednorazowe włączenie w granice związku – na etapie jego tworzenia – maksymalnej liczby jednostek samorządowych z obszaru metropolitalnego. Rozwiązanie to może rodzić zdecydowanie więcej problemów na etapie krystalizowania się kanałów komunikacyjnych, koalicji i powiązań między aktorami procesów współrzędzenia do czasu wypracowania określonych norm kooperacji i rozstrzygnięcia sporów, jednak w dłuższej perspektywie ścieżka ta tworzy system zdecydowanie stabilniejszy. Zasadnicza różnica polega na tym, że już istniejący związek metropolitalny i najsilniejsze jednostki samorządowe stanowiące jego rdzeń nie przyjmują do związku metropolitalnego nowych gmin z pozycji podmiotu silniejszego, co oznaczałoby istotną asymetrię między jednostkami terytorialnymi będącymi wewnątrz i na zewnątrz związku. W przypadku jednorazowego utworzenia związku metropolitalnego mniejsze jednostki z otoczenia rdzenia występują wspólnie od początku procesu instytucjonalizacji współpracy, a zatem realizowane projekty od samego początku uwzględniają całościowo funkcjonowanie obszaru metropolitalnego, czyli interesy gmin z rdzenia i jego wiejsko-miejskiego otoczenia.

Wybór drugiej ze wskazanych ścieżek jako strategii mającej na celu wyposażenie górnośląskiego obszaru metropolitalnego w efektywny system zarządczy ma zatem swoje uzasadnienie. Ryzyko wysokiego poziomu konfliktowości relacji we władzach związku i jego niestabilność w początkowej fazie funkcjonowania, główne zagrożenie związane z wyborem strategii szerokiej, jednorazowej integracji obszaru metropolitalnego, jest w przypadku górnośląskiego obszaru metropolitalnego realne, choć na jego ograniczenie mogą wpływać wcześniejsze doświadczenia współpracy samorządów w ramach GZM. Większość z 41 gmin tworzących związek metropolitalny należy do działającego od ponad 25 lat Śląskiego Związku Gmin i Powiatów. Gminy te należą także do celowych związków komunalnych odpowiedzialnych za organizację transportu zbiorowego (KZK GOP, MZK Tychy, MZKP). Istotne znaczenie ma wreszcie funkcjonowanie

tych gmin od 2013 r. w Związku Gmin i Powiatów Subregionu Centralnego Województwa Śląskiego, odpowiedzialnym za wdrażanie planu Zintegrowanych Inwestycji Terytorialnych, których realizacja wymaga wysokiego poziomu konsensualności partnerów samorządowych. Bez wątplenia jednak kluczową rolę w procesie zbiorowego uczenia się współpracy i w budowaniu kapitału zaufania odegrał Górnośląski Związek Metropolitalny, skupiający niegdyś 14, a obecnie 13 miast rdzenia górnośląskiego obszaru metropolitalnego<sup>8</sup>. To w tej strukturze rozwinęły się najbardziej dotychczas zaawansowane projekty współpracy w obszarze metropolitalnym. Należy do nich między innymi wspólny zakup energii elektrycznej, który pozwolił samorządom na uzyskanie pokaźnych oszczędności i w sposób czysto pragmatyczny uświadomił elitom samorządowym korzyści z kooperacji. Tego rodzaju wspólne działania spowodowały rozwinięcie się kapitału społecznego w obrębie elit samorządowych miast należących do GZM i swoistej kultury organizacyjnej w samym związku, które w sprzyjających warunkach mogą stać się normą funkcjonowania nowego związku metropolitalnego, a także posłużyć do kształtowania postaw i kultury współpracy u liderów samorządowych mniejszych jednostek, którzy wcześniej w tę współpracę nie byli bezpośrednio zaangażowani.

Badania przeprowadzone przez Obserwatorium Procesów Miejskich i Metropolitalnych na kilka miesięcy przed utworzeniem Górnośląsko-Zagłębiowskiej Metropolii pokazują, że ponad 42% radnych miast GZM dobrze ocenia współpracę samorządów w obszarze metropolitalnym. Jednocześnie ponad 31% uważa, że przebiega ona czasem lepiej, a czasem gorzej. Jednoznacznie źle ocenia ją niespełna 5% radnych. Zdecydowanie wyżej współpracę miast oceniają ich prezydenci, którzy są w nią w większym stopniu niż radni bezpośrednio zaangażowani. Można w tym kontekście przytoczyć wypowiedzi dwóch biorących udział w badaniach prezydentów.

*Jesteśmy tak powiązani ze sobą, że musimy ze sobą rozmawiać i dogadywać się, ale co oczywiste, czasem wychodzi to lepiej, czasem gorzej, ale generalnie można raczej mówić o dobrej współpracy.* [P10]

*Absolutnie, ta współpraca już jest, ona powinna być bardziej zintensyfikowana (...). Mamy często odmienne zdania, ale jakiś konsensus udaje się znaleźć i jest on realizowany.* [P3]

W zdecydowanej większości (89,5%) radni miast GZM opowiedzieli się za przystąpieniem ich miast do związku metropolitalnego w województwie śląskim. Przystąpieniu do związku nie sprzeciwił się także żaden z badanych prezydentów miast należących do GZM. Radni mają świadomość korzyści, jakie wiążą się z przystąpieniem do związku: w pierwszej kolejności wymieniali ułatwienie współpracy między miastami (71,4%), skuteczniejsze wnioskowanie o środki na wspólne projekty (66%) i poprawę jakości komunikacji miejskiej (44%). Choć

<sup>8</sup> Górnośląski Związek Metropolitalny (GZM) istniejący od 2007 r. został rozwiązany z dniem 31 grudnia 2017 r. w wyniku powstania na mocy ustawy o związku metropolitalnym w województwie śląskim Górnośląsko-Zagłębiowskiej Metropolii (G-ZM), która regularne funkcjonowanie z dostępem do pełnego finansowania rozpoczęła z dniem 1 stycznia 2018 r.

jednocześnie część radnych obawia się rozrostu biurokracji (46,7%) lub wzrostu wydatków ponoszonych przez miasta (32,4%), to 23% z nich nie wiąże przystąpienia do związku metropolitalnego z żadnymi zagrożeniami (Bierwiczek, Nawrocki, Pyka i Zygmunt 2017).

### **Kapitał społeczny, zaufanie i pragmatyka działania**

Przytoczone wyżej wyniki badań przeprowadzonych w miastach tworzących rdzeń związku metropolitalnego wskazują na dobre podstawy do wyłonienia się w nim opartego na współpracy, efektywnego systemu metropolitalnego współrządzenia (*collaborative governance*). Odwołując się do Ansella i Gasha, którzy zdefiniowali czynniki niezbędne do wyłonienia się tego specyficznego systemu zarządczego (Ansell i Gash 2008), można stwierdzić, że większość z nich jest w stopniu przynajmniej podstawowym zrealizowana w miastach stanowiących trzon przyszłego związku metropolitalnego. Na czynniki te składają się, po pierwsze, zachęty do partycypacji aktorów, które w tym przypadku gwarantuje ustawa o związku metropolitalnym, przewidując dodatkowe finansowanie dla samorządów członkowskich. Kolejnym warunkiem jest równowaga władzy, która jak starano się wcześniej wykazać, jest możliwa do osiągnięcia dzięki wprowadzeniu systemu decyzyjnego opartego na podwójnej większości i dzięki przyjętej szerokiej delimitacji związku, obejmującego 41 gmin członkowskich. Równoważą to pozycję największych miast rdzenia i mniejszych gmin podmiejskich, z uwzględnieniem potencjału ludnościowego każdego z samorządów. Ustawa o związku metropolitalnym gwarantuje zatem odpowiednią strukturę instytucjonalną, która stanowi kolejny warunek wskazany przez przytaczanych autorów.

Ostatnim, aczkolwiek kluczowym warunkiem efektywnego współrządzenia jest wzajemne zaufanie aktorów, którzy biorą udział w tych procesach. Pozwala ono traktować negocjacje, uzgodnienia, a czasem ścieranie się sprzecznych interesów gmin jako grę o sumie dodatniej. Wskazane wcześniej wyniki badań pozwalają stwierdzić istnienie bazowego samorządowego kapitału społecznego, na którym może być nadbudowywane zaufanie w obrębie całego związku metropolitalnego. Obserwując doświadczenia zachodnioeuropejskie, na przykład rozwój współpracy międzygminnej we francuskich obszarach metropolitalnych, uzmysławiamy sobie, że proces budowy współpracy metropolitalnej przebiegał tam latami, a jego kluczowy element – wzajemny szacunek i zaufanie w środowiskach samorządowych – był budowany przez kilkadziesiąt lat. Zaufanie, o którym tutaj mowa, nie jest wartością abstrakcyjną wynikającą z ogólnego przekonania o dobrych intencjach partnera, lecz ma wymiar operacyjny i pragmatyczny. Oznacza to, że wyłączenia się ze wspólnego działania, podczas którego dochodzi do wypracowania obok formalnych reguł gry także nieformalnych zasad postępowania – dotyczących tego, co wolno, a czego absolutnie nie wolno nam robić w stosunkach z partnerem, nawet jeśli nie wynika to ze statutu lub innych aktów normatywnych. Jedną z takich zasad może być uznanie, że bez względu na wielkość miasta głos każdego prezydenta, burmistrza czy wójta powinien być brany pod uwagę, a z drugiej strony, że nie można kluczowych projektów realizować bez poparcia największego

miasta, bez względu na arytmetykę głosowania. Zaufanie opiera się w istocie na pewnych niepisanych, często nawet nie do końca uświadomionych regułach gry, które podziela większość jej uczestników. Wypracowanie tych reguł jest największym wyzwaniem, jakie staje przed nowo powstałym związkiem metropolitalnym w województwie śląskim. Dla wielu spośród włodarzy miast jest to nowa sytuacja, gdyż na co dzień występują oni na szczycie struktury pionowej, tymczasem metropolitalne współrzędzenie oznacza działanie w strukturze poziomej, gdzie trzeba się liczyć z głosem partnera. Najważniejsze jest traktowanie innych podmiotów jako partnerów rzeczowej dyskusji i koncentracja na wspólnym celu.

W tym kontekście należy szczególnie wystrzegać się retoryki uwypuklaniu podziałów i prób budowania na nich kapitału politycznego. Z tego punktu widzenia za potencjalnie niebezpieczne zjawisko należy uznać „uderzanie w nutę” podziału na Śląsk i Zagłębie. Zjawisko to można było zaobserwować przy okazji określania nazwy związku metropolitalnego, z której pod naciskiem jednego z zagłębiowskich prezydentów znikło słowo Silesia (Zasada 2017), z powodzeniem funkcjonujące od 2007 r. jako marka Górnośląskiego Związku Metropolitalnego. Metropolia jest projektem pragmatycznym, który na różnorodności bazuje. Innymi słowy, nie da się zbudować zaufania na resentymencie lub na poczuciu krzywdy, tymczasem obok retoryki krzywdy czy marginalizacji na linii Warszawa – Śląsk, która mobilizowała samorządowców do starań o ustawę metropolitalną, teraz zaczyna się przebijać retoryka marginalizowanego w ramach nowej metropolii Zagłębia. O ile w domaganiu się uznania interesów poszczególnych miast nie ma nic nadzwyczajnego, o tyle opieranie tych roszczeń na dawnych podziałach historycznych czy kulturowych jest niebezpieczne, szczególnie w konurbacji naznaczonej terytorialnie przez wspomniany już „Trójkąt Trzech Cesarzy”. Tymczasem ten rodzaj retoryki nie tylko nie słabnie, ale wręcz przybiera na sile, czemu towarzyszą próby dewaloryzacji roli Katowic jako miasta centralnego, a więc i stolicy Górnośląsko-Zagłębiowskiej Metropolii. Przejawem tego procesu może być dyskusja wokół kwestii wyboru siedziby związku metropolitalnego. Podaniu w wątpliwość wyboru Katowic na stolicę związku i wyboru budynku dawnego Muzeum Śląskiego na jego ostateczną siedzibę towarzyszył napływ propozycji innych lokalizacji z pozostałych miast związku metropolitalnego. Sytuacja ta wytworzyła rodzaj napięcia, którego efektem jest osłabienie roli Katowic w związku metropolitalnym. Choć terytorialnie Katowice nie są największym miastem górnośląskiej konurbacji<sup>9</sup>, a pod względem populacji są o niecałe 100 tys. mieszkańców większe od Sosnowca, drugiego pod tym względem miasta w metropolii, to biorąc pod uwagę poziom rozwoju funkcji metropolitalnych, w tym koncentrację instytucji publicznych, liczbę studentów i uczelni wyższych, liczbę zagranicznych przedsiębiorstw, organizację międzynarodowych wydarzeń czy wreszcie nadwyżkę generowanych miejsc pracy<sup>10</sup>,

<sup>9</sup> Największym pod względem powierzchni miastem obszaru geograficznego Górnośląsko-Zagłębiowskiej Metropolii jest Dąbrowa Górnicza.

<sup>10</sup> Codziennie do pracy w Katowicach w 2011 r. przemieszczało się 119 tys. osób. W dalszej kolejności pod względem nadwyżki miejsc pracy plasują się Gliwice – 26 tys., Dąbrowa Górnicza – 16 tys., Sosnowiec – 13 tys. osób dojeżdżających do pracy (dane GUS).

można uznać, że Katowice pozostają niekwestionowanym liderem związku metropolitalnego. Dające się zauważyć dystansowanie się władz związku metropolitalnego do Katowic nie wydaje się funkcjonalne w perspektywie dalszego działania tej struktury. Z drugiej jednak strony w strategii tej można dopatrywać się próby autonomizacji politycznej związku metropolitalnego i budowy silnego przywództwa politycznego na jego szczycie, co wydaje się niezbędne, by mógł się on stać aktywnym podmiotem determinującym procesy rozwojowe w górnośląskim obszarze metropolitalnym.

Za jeden z obiektywnych wskaźników osiągnięcia zaawansowanego poziomu współpracy i zaufania członków związku metropolitalnego można przyjąć sposób wydatkowania dodatkowych środków, jakie związek otrzymał z budżetu państwa. Wzrost poziomu integracji i współrzędzenia powinien iść w parze ze stopniowym ograniczeniem wtórnej redystrybucji zasobów, tj. prostego transferowania środków z poziomu metropolitalnego do gmin celem realizacji pojedynczych projektów, na rzecz finansowania wspólnych projektów na poziomie obszaru metropolitalnego. W strukturze planowanego budżetu na rok 2018, wynoszącego 361 mln zł, zwraca uwagę pozycja zatytułowana Metropolitalny „Fundusz Solidarności” (Uzasadnienie do projektu ustawy... 2017). Fundusz ten ma służyć udzielaniu pomocy gminom członkowskim. Sam pomysł wydaje się bardzo dobry, biorąc pod uwagę silne zróżnicowanie społeczno-ekonomiczne gmin członkowskich i dystanse rozwojowe, jakie je dzielą. Warto jednak podkreślić, że na ten cel zaplanowano 100 mln zł, czyli niemal 28% całego budżetu. Choć w komentarzu zapisano, że wydatki te powinny dotyczyć dziedziny transportu, to istnieje poważne zagrożenie, że fundusz będzie służył redystrybucji środków na pokrycie gminnych wydatków nie mających wiele wspólnego z funkcjonowaniem związku metropolitalnego i budową potencjału Górnośląsko-Zagłębiowskiej Metropolii. Nie chodzi tu jednak o kwestionowanie potrzeby wsparcia gmin, ale o wydatkowanie środków związku metropolitalnego zgodnie z ich przeznaczeniem, aby nie podzieliły losu środków redystrybuowanych do gmin w ramach Zintegrowanych Inwestycji Terytorialnych, które zamiast budować potencjał metropolitalny miejskiego obszaru funkcjonalnego, przeznaczono na uzupełnianie deficytów jednostek samorządowych.

Uwagę przykuwają także wydatki na administrację publiczną, na którą zaplanowano 46 mln złotych, co biorąc pod uwagę początkowe stadium działalności związku, wydaje się kwotą zawyżoną. Działanie takie może spotkać się z krytyką opinii publicznej, ale także samorządowców, którzy w przywoływanych już badaniach (Bierwiaczonek i in. 2017) pośród obaw związanych z powstaniem związku wymieniali na pierwszych miejscach rozrost administracji i wzrost wydatków.

## Podsumowanie

Z chwilą powstania związku metropolitalnego w województwie śląskim Polska dołączyła do grona niespełna 50 państw OECD, które wzmacniają swoje największe obszary metropolitalne, przekazując im w drodze ustawy właściwe



kompetencje wraz z odpowiednim finansowaniem. Utworzenie w województwie śląskim związku metropolitalnego o zasięgu terytorialnym obejmującym 41 gmin jest uzasadnione – nie tylko ze względu na ich silne powiązania funkcjonalne, ale także w perspektywie zrównoważonego rozwoju Górnośląsko-Zagłębiowskiej Metropolii. Takiemu rozwojowi powinno sprzyjać zastosowanie systemu decyzyjnego opartego na podwójnej większości, uwzględniającego zarówno interesy mniejszych, jak i większych gmin. Przyjęty system nie powinien przynieść paraliżu decyzyjnego, choć w sprawach budzących kontrowersje będzie oznaczał konieczność prowadzenia „międzygminnych gier koalicyjnych” i może rodzić sytuacje konfliktowe. Gminy wchodzące w skład związku metropolitalnego w większości związane były wcześniej wieloletnią współpracą rozwijaną w różnych formach i na różnych poziomach, co powinno ułatwić przewyciężanie rozbieżnych interesów.

Jednorazowe włączenie w granice związku na etapie jego tworzenia znacznej liczby jednostek samorządowych z obszaru metropolitalnego ma istotne zalety w porównaniu ze strategią stopniowego poszerzania granic związku. Wprowadzenie rozwiązania to może rodzić przejściowe utrudnienia w początkowej fazie funkcjonowania związku, jednak w dłuższej perspektywie powinno stworzyć zdecydowanie stabilniejszy system zarządcy. Mniejsze jednostki samorządowe z otoczenia rdzenia występują razem w procesie instytucjonalizacji współpracy nowego związku metropolitalnego na wszystkich jego etapach. W konsekwencji realizowane projekty, np. już wprowadzony wspólny bilet w komunikacji publicznej, od samego początku uwzględniają całościowe funkcjonowanie obszaru metropolitalnego, a więc interesy gmin z rdzenia i jego wiejsko-miejskiego otoczenia.

Relatywnie pozytywne doświadczenia samorządowców z tej współpracy, potwierdzone badaniami socjologicznymi, stwarzają warunki do osiągnięcia konsensualności procesów zarządczych w tworzącym obecnie swoje struktury związku metropolitalnym.

Objęcie zarządem metropolitalnym niemal całego obszaru metropolitalnego daje możliwość oddziaływania na proces metropolizacji w jego pełnym terytorialnym spektrum. Pozwoli to na uniknięcie postaw będących przejawem gminnego egoizmu i działania wedle strategii „pasażera na gapę”, kiedy mając dostęp do efektów i korzyści wynikających z kooperacji określonej grupy gmin, niektóre jednostki terytorialne trzymają się na uboczu i nie chcą ponosić jej kosztów.

Nie ulega wątpliwości, że utworzenie pierwszego w Polsce związku metropolitalnego w obszarze konurbacji górnośląskiej jest zakrojonym na szeroką skalę eksperymentem społecznym, stanowiącym jednocześnie jedną z największych innowacji w obszarze funkcjonowania polskiego samorządu terytorialnego. Innowacyjność ta przejawia się w odejściu od zasady przyjmowania zuniformizowanych w skali państwa rozwiązań prawnych dotyczących samorządu oraz w przyznaniu tej prototypowej jednostce międzygminnej własnych ustawowych kompetencji i fiskalnych źródeł dochodu. Powstanie związku metropolitalnego w woj. śląskim otwiera zatem drogę do eksperymentowania w administracji terytorialnej. Zdobyte doświadczenia będą mogły służyć korektom tego rodzaju

rozwiązań wdrażanych w innych polskich obszarach metropolitalnych w przyszłości. Trójmiasto to jeden z obszarów metropolitalnych z pewnością najbardziej tym zainteresowanych, co jest związane z jego policentryczną strukturą terytorialną, choć ma ona znacznie niższy poziom złożoności niż struktura konurbacji górnośląskiej. Toteż myśląc o tworzeniu innych związków metropolitalnych, trzeba raczej zrezygnować z automatycznego przenoszenia rozwiązań zastosowanych w województwie śląskim na rzecz „szytych na miarę” rozwiązań ustawowych, jak się to praktykuje w przypadku niektórych obszarów metropolitalnych we Francji (Lyon, Marsylia, Paryż), Wielkiej Brytanii (Manchester) i Kanadzie (Montreal, Toronto).

Formuła bardzo ogólnego określenia w ustawie kompetencji związku metropolitalnego przenosi na liderów samorządowych zadanie określenia priorytetów i pierwszoplanowych projektów. Zadanie to oznacza konieczność dokonywania wyborów strategicznych. Jeden z nich dotyczy właściwego rozłożenia akcentów między dwie grupy projektów. Pierwszą grupę stanowią projekty pragmatyczne o krótkoterminowej stopie zwrotu, które zapewnią szybki i odczuwalny dla mieszkańców efekt, dający się przeliczyć na sukces wyborczy. Za pomocą tych projektów metropolia może się „obronić”, legitymizując swoją egzystencję. Do grupy drugiej zaliczają się natomiast projekty faktycznie decydujące o rozwoju potencjału metropolitalnego, których realizacja musi być rozpisana na lata i które nie przyniosą spektakularnych i mierzalnych efektów w krótkim terminie. Obie grupy działań są ważne, a od zrzeczności i wizjonerstwa władarzy miast będzie zależało, czy będą w stanie wyważyć je we właściwych proporcjach.

Do projektów długofalowych wpisujących się w rozwój funkcji metropolitalnych, ale charakteryzujących się odroczonej w czasie stopą zwrotu, należy z pewnością inwestowanie w kreatywność mieszkańców, a nade wszystko młodych ludzi. Mogłoby ono przyjąć na przykład formę stworzenia sieci metropolitalnych inkubatorów przemysłów kreatywnych sprzężonych z kapitałem wysokiego ryzyka. Jednym z podstawowych wyzwań miast należących do związku metropolitalnego jest odpływ ludności wyrażony w ujemnym saldzie migracyjnym. Realizacja tego rodzaju długofalowych projektów wpisuje się w obszar rozwoju społeczno-gospodarczego, a ich skutkiem mogłyby być wzrost odsetka młodych ludzi decydujących się na podjęcie studiów w metropolii i związanie się z jej rynkiem pracy.

Do pierwszej grupy projektów, o znacznie szybszym sprzężeniu zwrotnym, można zaliczyć transport publiczny. Choć istnieje pewne ryzyko związane ze zredukowaniem faktycznych działań związku metropolitalnego do poprawy dostępności i jakości transportu publicznego, to jest to jednocześnie szansa na relatywnie szybko odczuwalną poprawę jakości życia, która sprawi, że związek metropolitalny zacznie funkcjonować w świadomości mieszkańców jako sprawnie działająca organizacja. Tę właśnie strategię przyjął zarząd Górnośląsko-Zagłębiowskiej Metropolii, ogłaszając obniżenie kosztów przejazdów dla większości mieszkańców wraz z likwidacją limitów (Jedlecki 2017), wspólny bilet na obszarze związku i darmową komunikację do 16 roku życia.

Należy jednak pamiętać, że transport to tylko baza, a nie faktyczne źródło rozwoju, które dziś tkwi w umysłach ludzi. Oznacza to, że należy podjąć starania, aby chcieli oni żyć, inwestować swoje kompetencje i rozwijać się w Górnośląsko-Zagłębiowskiej Metropolii. Wspominaną kreatywność warto ponadto wykorzystać także na etapie reorganizacji systemu transportu publicznego, aby projektowane rozwiązania stały się wizytówką i rozpoznawalnym znakiem metropolii. Nie chodzi wszak o to, aby do każdego zakątka związku metropolitalnego doprowadzać linie autobusowe o znikomej rentowności, choć zapewne wielu mieszkańców tego właśnie by oczekiwało. W niektórych krajach Europy Zachodniej już w tej chwili w związku z dynamicznie rozwijającą się ekonomią współdzielenia eksperymentuje się, tworząc hybrydowe systemy transportu, wykorzystujące między innymi wspólne użytkowanie samochodów osobowych (ang. *carsharing*). Nietrudno sobie wyobrazić system, w którym mieszkańcy świadczą sobie wzajemnie tego rodzaju usługi i zbierają punkty wymienne na bilety do miejskich czy metropolitalnych instytucji kultury lub na darmowy dostęp do miejskiego roweru.

## Bibliografia

- Ahrend R., Gamper C., Schumann A., 2014, *The OECD Metropolitan Governance Survey: A Quantitative Description of Governance Structures in large Urban Agglomerations*, OECD Regional Development Working Papers, 2014/04, Paris: OECD Publishing.
- Ansell C., Gash A., 2008, „Collaborative governance in theory and practice”, *Journal of Public Administration Research and Theory*, t. 18, nr 4, s. 543–571.
- Baraize F., Négrier E., 2001, *L'invention politique de l'agglomération*, Paris: L'Harmattan.
- Bierwiazzonek K., Nawrocki T., Pyka R., Zygmunt A., 2017, *Współpraca miast górnośląskiego obszaru metropolitalnego w opiniach prezydentów i radnych miast należących do Górnośląskiego Związku*, Katowice: OPMIM.
- Dolnicki B., 2014, *Koncepcja ustawy o powiecie metropolitalnym Aglomeracji Górnośląskiej*, W: K. Kuć-Czajkowska, M. Sidor (red.), *Miasta, aglomeracje, metropolie w nurcie globalnych przemian* (s. 201–218), Lublin: Wydawnictwo Uniwersytetu Marii Curie-Skłodowskiej.
- Jaillet M.C., 2009, *Contre le territoire, „la bonne distance”*, w: M. Vanier (red.), *Territoires, territorialité, territorialisation, Controverses et perspectives*, seria “Espace et territoires”, Rennes: PUR.
- Jedlecki P., *Szef metropolii: Planujemy duże zmiany i piszemy komunikację od nowa*, „Gazeta Wyborcza”, 28.11.2017 (dostęp online: 16.12.2017).
- Jouve B., Lefèvre Ch., 2002, *Métropoles ingouvernables: les villes européennes entre globalisation et décentralisation*, Paris: Elsevier.
- Jouve B., 2003, *La gouvernance urbaine en questions*, Paris: Elsevier.
- Klasik A., Kuźnik F., 2008, *Rola metropolii i obszarów metropolitalnych w przestrzennym zagospodarowaniu kraju na przykładzie Aglomeracji Górnośląskiej*, Katowice.
- Lackowska M., 2009, *Zarządzanie obszarami metropolitalnymi w Polsce. Między dobrovolnością a imperatywem*, Warszawa: Wydawnictwo Uniwersytetu Warszawskiego.
- Lefèvre Ch., 2009, *Gouverner les métropoles*, Paris: Lextenso éditions.

- Luchaire Y., 2016, *Reforme Territoriale. Des métropoles aux grandes régions*, Paris: Economica.
- Markowski T., Marszał T., 2006, *Metropolie, obszary metropolitalne, metropolizacja*, Warszawa: Komitet Przestrzennego Zagospodarowania Kraju PAN.
- Przywojska J., Warwas I., 2016, „Innowacje w zarządzaniu publicznym i polityce społecznej. Wprowadzenie do problematyki”, *Przedsiębiorczość i zarządzanie*, t. XVII, z. 4, cz. 2 (*Innowacje w zarządzaniu publicznym i polityce społecznej*), s. 5–14.
- Pyka R., 2014, *Metropolizacja a lokalne governance. Globalne wyzwania państwa narodowego na przykładzie V Republiki Francuskiej*, Katowice: Wydawnictwo Uniwersytetu Śląskiego.
- Pyka R., 2016, *Ewolucja władzy miejskiej we Francji na początku XXI wieku. Nowe wymiary, nowe poziomy na przykładzie Metropolii Lyonu*. „*Studia Regionalne i Lokalne*”, nr 3, s. 31–49.
- Sagan I., Canowiecki Z., 2011, *Między integracją a konkurencją. Gdańsko-Gdyński Obszar Metropolitalny*, Warszawa: Wydawnictwo Naukowe Scholar.
- Statut Związku Metropolitalnego „Górnośląsko-Zagłębiowskiej Metropolii”, załącznik do uchwały Nr V/1/2018 Zgromadzenia Górnośląsko-Zagłębiowskiej Metropolii z dnia 16.02.2018 r., Biuletyn Informacji Publicznej G-ZM, <http://bip.metropoliagzm.pl> (dostęp: 28.02.2018).
- Uzasadnienie do projektu uchwały budżetowej Górnośląsko-Zagłębiowskiej Metropolii na rok 2018, Biuletyn Informacji Publicznej G-ZM, <http://bip.metropoliagzm.pl> (dostęp: 17.12.2017).
- Zasada M., *Nie będzie metropolii Silesia: Prezydent Katowic słucha Zagłębia i idzie na ustępstwo z nazwą*, „*Dziennik Zachodni*”, 26.05.2017, [www.dziennikzachodni.pl](http://www.dziennikzachodni.pl) (dostęp: 28.10.2017).
- Zuzańska-Żyśko E., 2012, „Funkcje metropolitalne Górnośląskiego Obszaru Metropolitalnego”, *Studia Regionalne i Lokalne*, nr 2, s. 39–61.