



WOLAŃSKI **ego**

Ewaluacja funkcjonowania  
Związku Metropolitalnego  
„Górnośląsko – Zagłębiowska  
Metropolia”

w kontekście realizacji polityki spójności

Raport końcowy

Grudzień 2022

 dr Michał Wolański

Dominik Makurat

Beata Paczek

Wiktor Kijania

Paulina Kozłowska

Mirosław Czerliński

Marcin Pinkosz

Jakub Kaczorowski

Julia Widłak

dr Tomasz Kupiec

dr Aleksandra Jadach-Sepioło

Ewaluacja funkcjonowania Związku Metropolitalnego  
„Górnośląsko – Zagłębiowska Metropolia”  
w kontekście realizacji polityki spójności

## Spis treści

Streszczenie .....	4
Summary .....	10
Słownik skrótów i akronimów .....	16
Wprowadzenie.....	18
1. Ocena funkcjonowania Związku Metropolitalnego w zakresie realizacji zadań statutowych GZM .....	20
1.1. Realizacja zadań określonych w ustawie i statucie przez związek metropolitalny .....	20
1.1.1. Planowanie przestrzenne .....	24
1.1.2. Rozwój społeczno-gospodarczy .....	26
1.1.3. Publiczny transport zbiorowy oraz zrównoważona mobilność miejska.....	30
1.1.4. Ustalanie przebiegu dróg krajowych i wojewódzkich .....	35
1.1.5. Promocja związku metropolitalnego .....	36
1.1.6. Dodatkowe zadania dla GZM .....	38
1.2. Rozwój społeczno – gospodarczy GZM – w odniesieniu do realizowanych zadań .....	40
1.3. Analiza budżetu .....	43
1.4. Organy Związku Metropolitalnego .....	49
1.5. Funkcjonowanie Związku Metropolitalnego .....	54
1.6. Delimitacja Związku Metropolitalnego.....	61
1.7. Współpraca w ramach Związku Metropolitalnego .....	64
1.8. Odbiór społeczny Związku Metropolitalnego .....	72
1.9. Działania realizowane w GZM, mogące stanowić dobre praktyki możliwe do wdrażania w innych obszarach metropolitalnych w Polsce .....	77
2. Ocena funkcjonowania Związku Metropolitalnego w kontekście aplikowania i wdrażania funduszy polityki spójności .....	82
2.1. GZM w dokumentach polityki spójności .....	82
2.2. Ocena zmiany sposobu wdrażania środków unijnych .....	87

Ewaluacja funkcjonowania Związku Metropolitalnego  
„Górnośląsko – Zagłębiowska Metropolia”  
w kontekście realizacji polityki spójności

3.	Kształtowanie innych związków metropolitalnych w Polsce – wnioski.....	91
3.1.	Związki metropolitalne na gruncie polityki spójności.....	91
3.2.	Wnioski dotyczące tworzenia nowych związków metropolitalnych w Polsce .....	100
3.2.1.	Działalność związków metropolitalnych .....	102
3.2.2.	Struktura organizacyjna.....	103
3.2.3.	Granice .....	103
3.2.4.	Finansowanie .....	104
4.	Wnioski dla GZM – perspektywy na przyszłość .....	105
4.1.	Działalność Związku Metropolitalnego.....	105
4.2.	Struktura organizacyjna .....	107
4.3.	Rozszerzanie granic .....	108
4.4.	Finansowanie.....	109
5.	Rekomendacje.....	111
	Spis rysunków .....	115
	Spis tabel .....	116
	Załączniki.....	117
	Załącznik 1. Opis przebiegu badania i zastosowanej metodologii .....	117
	Załącznik 2. Kwestionariusze badawcze .....	117
	Załącznik 3. Wyniki badania CAWI .....	117
	Załącznik 4. Dane dot. budżetu GZM.....	117
	Załącznik 5. Wnioski i rekomendacje z badania w formie teorii zmiany.....	117

## Streszczenie

- 7 kwietnia 2017 r. weszła w życie ustawa umożliwiająca powołanie metropolii w województwie śląskim. W skład metropolii wchodzi 41 gmin o łącznej powierzchni 2,5 tys. km kw., w których mieszka 2,3 mln mieszkańców. Ustawa umożliwiająca powołanie Metropolii określiła bezprecedensowe w Polsce zasady, dotyczące funkcjonowania tego typu instytucji.
- Dokumenty PS perspektyw 2014-2020 i 2021-2027 oraz dokumenty strategiczne stanowiące podstawę programowania interwencji w ramach PS w Polsce w niewielkim stopniu uwzględniają GZM, pomimo tego, że jest ona wyjątkowym podmiotem w systemie władzy i systemie instytucjonalnym, odpowiadającym za stymulowanie rozwoju i wykonywanie zadań publicznych na specyficznych obszarach o dużej koncentracji i dynamice zjawisk przestrzennych, demograficznych czy gospodarczych, wykraczających poza granice tradycyjnego podziału administracyjnego.
- Wystąpiły nieścisłości pomiędzy dokumentami obowiązującymi w świetle polityki spójności, a zapisami ustawowymi, dotyczące sposobu delimitacji oraz zasięgu przestrzennego GZM. Metropolia Górnośląska w rozumieniu RPO WS, to rdzeń składający się z 23 miast i 27 innych gmin stanowiących bezpośredni obszar funkcjonalny – ta lista gmin wyraźnie odbiega od tych funkcjonujących w ramach GZM powołanej rozporządzeniem RM (41 gmin). Obszar GZM został wyznaczony jedynie w oparciu o kryterium liczby ludności, co zostało ocenione negatywnie przez badanych. Wskazywano na fakt, że nieprzyłączenie się Jaworzna spowodowało potrzebę włączenia szeregu małych gmin wiejskich (w celu osiągnięcia wymaganych 2 mln mieszkańców związku). Małe gminy nie spełniały kryteriów wskazujących na potrzebę objęcia ich obszarem metropolitalnym.
- Organami związku metropolitalnego GZM są Zgromadzenie oraz Zarząd. Zgromadzenie składa się z przedstawicieli wszystkich miast i gmin należących do GZM. Z punktu widzenia mniejszych JST atutem Metropolii jest system podwójnej większości głosów, jednak z punktu widzenia większych miast wydłuża i utrudnia to proces decyzyjny. System ten był projektowany dla aglomeracji monocentrycznych, gdzie jedno miasto dysponuje większością ludności. Zarząd GZM składa się z 5 osób wybieranych przez Zgromadzenie. Możliwość odwołania Zarządu w każdej chwili powoduje jest jedną z przyczyn niechęci do podejmowania odważnych, rozwojowych decyzji.
- Ważną grupę dochodów Metropolii stanowią wpływy z PIT. W 2018 r. stanowiły one 90% dochodów GZM, w 2019 – 30%, 2020- 33%, 2021 - 32%, zaś w 2022 28%. Spadek udziału PIT w ogóle przychodów wynika ze zwiększonych wpływów na działalność transportową (składki od gmin). Wpływy te w latach 2020-2022 miały tendencję

Ewaluacja funkcjonowania Związku Metropolitalnego  
„Górnośląsko – Zagłębiowska Metropolia”  
w kontekście realizacji polityki spójności

malejącą. Są silnie uzależnione od polityki podatkowej państwa. Nie bez znaczenia dla wpływów jest obniżenie podatku dochodowego od osób fizycznych z 18 do 17% (od końca 2019 r.). Budżet na 2022 rok nie uwzględnił obniżki PIT z 17 do 12%, która nastąpiła w ciągu roku 2022, co realnie może wpłynąć na jeszcze większe obniżki dochodów z podatku od osób fizycznych. Jednocześnie we wrześniu 2022 znowelizowana została ustawa o dochodach JST, gwarantująca GZM wzrost udziału w PIT z 5% do 5,75%.

- Znaczna część budżetu GZM wykorzystywana jest na organizację transportu. Jedynie w 2017 (rok założenia GZM) nie przeznaczono na niego żadnych funduszy. W 2018 transport pochłonął 66% wszystkich wydatków, w 2019 – 92%, w 2020 – 90%, w 2021 - 92 %, zaś w 2022 – 90%. Dyskusja o sposobie ustalania składki na finansowanie transportu jest ważnym tematem w Metropolii, dzieląc jej członków na zwolenników klucza opartego na liczbie ludności i klucza opartego na liczbie wozokilometrów. Osłabia to koncentrację na przedsięwzięciach rozwojowych i jedność Metropolii.
- Największym sukcesem Metropolii są integracja i rozwój systemów transportu publicznego. Połączono trzech organizatorów transportu publicznego. Praca eksploatacyjna komunikacji miejskiej w ciągu 5 lat funkcjonowania Metropolii wzrosła o 27%. Utworzono metropolitalną sieć połączeń autobusowych. Rozwiązanie zostało bardzo dobrze przyjęte przez mieszkańców i jest pozytywnie oceniane przez respondentów badań.
- Główne korzyści z utworzenia związku metropolitalnego GZM wskazywane przez badanych JST to: zdjęcie z gmin obowiązku organizacji transportu publicznego, pozyskiwanie dodatkowego finansowania, rozwój współpracy metropolitalnej, możliwość udziału w programie Kolej+ (dofinansowanie na wkład własny).
- Samorządy nie wskazują wad z przynależności do GZM.
- Problemy z realizacją zadań ustawowych wynikają głównie z kwestii legislacyjnych. Bez zawierania dodatkowych porozumień niemożliwe jest realizowanie zadań związanych z kształtowaniem ładu przestrzennego. Przeszkodą w realizacji działań o znaczeniu społeczno-gospodarczym są niekonkretne określone zapisy Ustawy. Problemem mogą być także różnice w interpretacji zapisów. Trudności w realizacji zadań związanych z planowaniem, integracją i koordynacją publicznego transportu zbiorowego wynikają głównie z zapisów ustawy o publicznym transporcie zbiorowym i braku zaprojektowania sposobu integracji taryfowo-biletowej transportu autobusowo-tramwajowego z transportem kolejowym. Na realizację metropolitalnych przewozów pasażerskich negatywnie wpływa brak porozumienia dotyczącego kształtu docelowego przebiegu linii, jak i możliwości prawnych do obsługi nimi miejscowości poza GZM (i pozyskiwanie na ten cel zewnętrznych dofinansowań). W przypadku działań promocyjnych największe ograniczenie wynika przede wszystkim z podejścia

Ewaluacja funkcjonowania Związku Metropolitalnego  
„Górnośląsko – Zagłębiowska Metropolia”  
w kontekście realizacji polityki spójności

przedstawiciele JST, którzy nie zawsze zgadzają się z ideą podejmowanych przez Zarząd działań.

- Z przeprowadzonych badań wybrzmiewają zagrożenia, które w dłuższej perspektywie mogą być przyczyną sytuacji konfliktowych wewnątrz GZM lub wywoływać w samorządach członkowskich obawy wobec przynależności do związku: brak precyzyjnego określenia zadań GZM, uzależnienie działań GZM od decyzji politycznych dużych miast i decyzji o wielkości składek, podziały na arenie samorządowej, zwiększenie obowiązków pracowników gmin czy brak pozyskiwania przez GZM dodatkowego finansowania. Negatywnie oceniono brak stałej współpracy GZM z Urzędem Marszałkowskim. Wynika to jednak z braku ustawowych kompetencji między GZM a UMWS do podejmowania takiej współpracy. GZM nie prowadzi współpracy ze starostwami powiatowymi. W opinii ekspertów zagrożeniem może być także sprowadzenie GZM głównie do roli organizatora transportu.
- Wyniki badania CAWI pokazują, że poziom jakości życia na obszarze GZM, w okresie od jej powstania do teraz, nie uległ zmianie. Kluczowymi problemami, których niwelowanie jest istotne dla mieszkańców jest zła jakość powietrza oraz wysokie ceny usług publicznych. W tym kontekście należy zaznaczyć, że obecnie w katalogu zadań GZM nie ma takich, które pozwoliłyby na rozwiązanie wskazanych, negatywnych, zjawisk. Blisko 40% badanych nie ma świadomości zakresu zadań oraz aktywności podejmowanych przez Związek Metropolitalny. Wiedzę w tym obszarze posiada 23% respondentów. Liczna grupa badanych (42%) wskazuje, że w mediach (gazecie, radiu, telewizji, Internecie) nie widziała informacji na temat działalności związku metropolitalnego.
- Powiaty negatywnie oceniają swój brak przynależności do GZM. Metropolia nie włącza w swoje działania samorządu powiatowego, mimo że ten w części też realizuje zadania o znaczeniu ponadlokalnym. W opinii respondentów powiaty, których samorządy należą do związków metropolitalnych tracą na znaczeniu, stając się w części zadań konkurencją dla związku. Pozwala to wysnuć wnioski o potrzebie reformy samorządowej.
- Wnioski z badania stanowią wkład do trzech polityk publicznych Polski:
  - polityki metropolitalnej, w której 5 lat doświadczenia GZM wskazuje na konieczność dalszego zacieśniania współpracy metropolitalnej, w celu realizacji oczekiwanych od związku aktywności „supermiasta” – w tym m.in. przejęcia zadań związanych z planowaniem przestrzennym, rozwojem społeczno-gospodarczym oraz wybranymi sferami gospodarki komunalnej (ochrona zdrowia, szkolnictwo średnie, wodociągi i kanalizacja, gospodarka odpadami, ochrona środowiska). Równocześnie badanie wskazuje na rosnącą akceptowalność działalności metropolii jako samodzielnej jednostki samorządu terytorialnego (np. metropolii na prawach powiatu). Bariera dalszego

Ewaluacja funkcjonowania Związku Metropolitalnego  
„Górnośląsko – Zagłębiowska Metropolia”  
w kontekście realizacji polityki spójności

zacieśniania współpracy są ustrój metropolii (długi proces decyzyjny, słaby mandat oraz duży udział składek w dochodzie metropolii) oraz wąski ustawowy katalog zadań metropolii, a także zarządzanie ZIT przez inny podmiot;

- polityki transportowej, w której GZM odniósł sukces, nie tylko integrując trzech dotychczasowych organizatorów transportu, ale również rozwijając sieć transportu publicznego, w szczególności poprzez utworzenie metrolinii, zwiększenie pracy eksploatacyjnej oraz poprawę jakości usług oraz wprowadzając częściową integrację z transportem kolejowym. Nie udało się jednak osiągnąć pełnej integracji z transportem kolejowym – na przeszkodzie stanął tutaj brak jednoznacznych przepisów dotyczących po pierwsze – odpowiedzialności za transport kolejowy (nie tylko w zakresie ulg ustawowych i ich refundacji, ale również finansowania transportu kolejowego w obrębie metropolii). Należy podkreślić, że wyzwanie integracji transportu nie występuje wyłącznie w metropoliach. W krajach takich jak Czechy czy Niemcy prawie każdy mieszkaniec może korzystać ze zintegrowanego systemu transportowego, stąd polityka integracji transportu powinna dotyczyć całości terytorium Polski
- polityki współpracy samorządowej, w której GZM – jako subregionalny, ustawowo usankcjonowany związek JST, łączący lokalne bieguny wzrostu i obszary problemowe – stał się bardzo docenianą platformą współpracy mniejszych gmin, pozwalając im realizować zadania, których samodzielnie nie mogłyby się podjąć lub byłoby to nieefektywne, nieskuteczne, a czasami wręcz nieracjonalne. Duży związek subregionalny z częściowym finansowaniem budżetowym oraz mocnym uregulowaniem ustawowym rozwiązuje problem efemeryczności współpracy międzysamorządowej, szukania kompromisów „od wyborów do wyborów” w zakresie samego istnienia innego rodzaju partnerstw. Jest to również potencjalne rozwiązanie problemu braku jednostek samorządowych mogących wytwarzać lokalne wizje rozwojowe (gminy są zbyt małe, powiaty zbyt słabe, a województwa zbyt duże). Wyzwaniem dla takich związków jest ewolucja od związku transportowego do związku zajmującego się rozwojem, w czym pomocą powinno być przejmowanie przez związek zarządzania częścią funduszy unijnych w formule instrumentów terytorialnych.

- Przeprowadzone badania dowodzą, że zbudowano przyzwolenie do dalszego funkcjonowania i integracji metropolii. Około 45% mieszkańców zgadza się ze stwierdzeniem, że jego gmina może być częścią dużego miasta (metropolitalnego) podczas gdy 18% jest przeciwna. Oczekiwane jest przejście od formuły związku metropolitalnego do samodzielnej jednostki samorządu terytorialnego (jako powiatu lub miasta). Ważne jest jednak określenie jej miejsca w podziale administracyjnym

Ewaluacja funkcjonowania Związku Metropolitalnego  
„Górnośląsko – Zagłębiowska Metropolia”  
w kontekście realizacji polityki spójności

kraju. Nie znajduje uznania stworzenie czwartego stopnia podziału administracyjnego – szczególnie w obawie przed mnożeniem biurokracji, wzrostem kosztów funkcjonowania administracji publicznej, co może nieść za sobą negatywny odbiór społeczny.

- Pierwotne ukonstytuowanie metropolii w formie związku samorządów nie powinno być oceniane jako błąd i może być powtarzane. Jest to dobra forma na rozpoczęcie działalności metropolii, gdyż integracja metropolitalna może i powinna być projektowana jako proces, czy wręcz swoiste continuum między stanem obecnym i supermiastem (na wzór Warszawy), a nie przejście między dwoma stanami. Zaprojektowanie continuum nie oznacza również, że wszystkie związki samorządów podejmą w przyszłości pełną integrację, lecz że będą mogły mieć taką możliwość, kiedy podejmą stosowną decyzję;
- Rozwój metropolii powinien być realizowany dwutorowo. Z jednej strony powinien istnieć szeroki związek komunikacyjny, który swoim zasięgiem obejmuje gminy, między którymi występuje silne oddziaływanie (np. dojazdy do pracy, dojazdy do szkoły). Z drugiej strony wybrzmiewa potrzeba rozwoju obszaru metropolitalnego jako „supermiasta” (obszarowo delimitowanego np. w strategii rozwoju województwa śląskiego) polegającego na zaistnieniu wzajemnych oddziaływań gospodarczych;
- W ramach badania sformułowano również kluczowe rekomendacje, których wdrożenie może przyczynić się do skutecznego rozwoju nie tylko terenu objętego związkiem metropolitalnym „Górnośląsko-Zagłębiowska Metropolia”, ale także nowych, innych obszarów tego typu:
  - ustawa metropolitalna powinna zakładać trzy etapy integracji metropolii – związek metropolitalny, metropolia na prawach powiatu, metropolia na prawach miasta (zbliżonych do ustroju Miasta Stołecznego Warszawy) przy czym przechodzenie między kolejnymi etapami powinna być lokalną i nieobligatoryjną decyzją;
  - dodatkowe finansowanie na nowe zadania powinno być proporcjonalne do przekazywanych metropolii zadań i dochodów własnych stanowiąc motywator do zacieśniania współpracy metropolitalnej, w tym przechodzenia do wyższych etapów integracji, wskazanych powyżej;
  - regulacje ustawowe powinny zostać zmienione tak, by zakres zadań metropolii był w większym stopniu regulowany przez statut (akceptowany przez Radę Ministrów) oraz by możliwe było przekazanie do metropolii wybranych funkcji gmin, zwłaszcza związanych z władztwem planistycznym, bez potrzeby zawierania dodatkowych porozumień. Zadania metropolii powinny być powiązane z narzędziami umożliwiającymi ich realizację;
  - do zadań metropolii powinno włączyć się zarządzanie ZIT. Pozwoli to na lepsze zarządzanie funduszami w regionie, a także większą aktywność i lepszą



Ewaluacja funkcjonowania Związku Metropolitalnego  
„Górnośląsko – Zagłębiowska Metropolia”  
w kontekście realizacji polityki spójności

	<p>koordynacje zadań w zakresie poprawy stanu powietrza, poprawy transportu publicznego czy zarządzanie sieciami dróg rowerowych;</p> <ul style="list-style-type: none"><li>○ granice metropolii powinny być spójne ze strategią rozwoju województw, które jasno określają przy wykorzystaniu wskaźników wzajemne oddziaływania miast i gmin względem siebie oraz ich powiązań funkcjonalnych;</li><li>○ odrębnego zaprojektowania wymaga włączanie kolei do zintegrowanych systemów transportowych metropolii i regionów. Należy zapewnić możliwość dodatkowego finansowania metropolitalnego do finansowania pochodzącego od marszałka województwa oraz dopłat do ulg ustawowych (dotychczasowego organizatora przewozów kolejowych);</li><li>○ GZM jako mocny związek subregionalny, jest dobrą inspiracją nie tylko dla metropolii, lecz również dla innych obszarów, w tym obszarów problemowych, wymagających współdziałania i połączenia lokalnych biegunów wzrostu (np. miast subregionalnych).</li></ul>
--	---

## Summary

- The Act enabling the establishment of a metropolis in the Silesian Voivodeship entered into force on 7 April 2017. The metropolis consists of 41 municipalities with a total area of 2500 square kilometres and a population of 2.3 million inhabitants. The Act set out unprecedented rules in Poland for the functioning of this type of institution.
- Cohesion policy documents of the 2014-2020 and 2021-2027 perspectives and strategic documents constituting the basis for programming cohesion policy interventions in Poland hardly take into account the GZM Metropolis, despite the fact that it is a unique entity in the system of authorities and institutional system responsible for stimulating development and performing public tasks in specific areas with high concentration and dynamics of spatial, demographic or economic phenomena, going beyond the boundaries of the traditional administrative division.
- Inconsistencies between the documents in force in the light of the cohesion policy and the statutory provisions have been noted in terms of the delimitation method and the spatial extent of the GZM Metropolis. The Upper Silesian Metropolis, as defined by the Regional Operational Programme of the Silesian Voivodeship, is a core consisting of 23 cities and 27 other municipalities constituting a direct functional area - this list of municipalities clearly differs from those functioning within the GZM Metropolis established by the Regulation of the Council of Ministers (41 municipalities). The GZM Metropolis area was delimited only on the basis of the population criterion, which was assessed negatively by the respondents. It was pointed out that the non-joining of Jaworzno resulted in the need to include a number of small rural municipalities (in order to reach the required 2 million inhabitants of the metropolis). Small municipalities did not meet the criteria indicating that they should be included in the metropolitan area.
- The organs of the GZM metropolitan association are the Assembly and the Board. The Assembly is composed of representatives of all cities and municipalities belonging to the GZM Metropolis. From the point of view of smaller municipalities, the double-majority voting system is an advantage for the Metropolis, but from the point of view of larger cities, it lengthens and hinders the decision-making process. This system was designed for monocentric agglomerations, where one city has the majority of the population. The Management Board of the GZM Metropolis consists of five persons elected by the Assembly. The possibility of dismissing the Board at any time is one of the reasons for the reluctance to take bold, developmental decisions.
- An important group of revenues for the Metropolis is PIT (personal income tax). In 2018, it accounted for 90% of the revenue of the GZM, in 2019 - 30%, 2020 - 33%,

Ewaluacja funkcjonowania Związku Metropolitalnego  
„Górnośląsko – Zagłębiowska Metropolia”  
w kontekście realizacji polityki spójności

2021 - 32% and in 2022 - 28%. The decrease in the share of PIT in total revenue is the result of increased revenue for transport activities (contributions from municipalities). These revenues was on a declining trend between 2020 and 2022. They are strongly dependent on state tax policy. The reduction in personal income tax from 18 to 17% (from the end of 2019) is significant for the amount of the revenues. The 2022 budget does not take into account the PIT reduction from 17% to 12% that occurs during 2022, which could realistically affect even larger reductions in personal income tax revenues. Meanwhile, in September 2022, the Law on the Revenues of Local Self-Governments was amended, guaranteeing the GZM an increase in its share of PIT from 5% to 5.75%.

- A significant part of the GZM Metropolis budget is used for transport organisation. Only in 2017 (the founding year of the GZM) no funds were allocated to it. In 2018, transport consumed 66% of the total expenditure, in 2019 - 92%, in 2020 - 90%, in 2021 -92%, and in 2022 - 90%. The discussion on how to determine the contribution to transport funding is an important topic in the Metropolis, dividing its members into supporters of a key based on population and a key based on the number of vehicle kilometres travelled. This weakens the focus on development projects and the unity of the Metropolis.
- The greatest success of the Metropolis is the integration and development of public transport systems. Three public transport organisers were merged. The operational work of public transport in the 5 years of the Metropolis increased by 27%. A metropolitan bus network was established. The solution has been very well received by residents and is positively evaluated by survey respondents.
- The main benefits of forming a GZM metropolitan association: removal of the obligation to organise public transport from the municipalities, raising additional funding, development of metropolitan cooperation, possibility of participation in the Kolej+ programme (funding for own contribution).
- The local authorities do not indicate any disadvantages of belonging to the GZM.
- Problems with the implementation of statutory tasks are mainly caused Without the conclusion of additional agreements, it is impossible to carry out tasks related to the forming of spatial order. An obstacle to the implementation of activities of socio-economic importance is the unspecific provisions of the Act. Differences in interpretation of the provisions may also be a problem. Difficulties in the implementation of tasks related to the planning, integration and coordination of public collective transport are mainly due to the provisions of the Act on Public Collective Transport and the failure to design a method of tariff-ticket integration of bus and tram transport with rail transport. The implementation of metropolitan passenger transport is adversely affected by the lack of agreement on the shape of the target route of the lines, as well as by the lack of legal possibilities to serve

Ewaluacja funkcjonowania Związku Metropolitalnego  
„Górnośląsko – Zagłębiowska Metropolia”  
w kontekście realizacji polityki spójności

municipalities outside the GZM (and to obtain external funding for this purpose). In the case of promotional activities, the greatest limitation results primarily from the approach of the representatives of the local self-governing authorities, who do not always agree with the idea of the activities undertaken by the Board.

- The study revealed threats which, in the long term, may cause conflict situations within the GZM Metropolis or make the members of the local governments apprehensive about belonging to the association: the lack of a precise definition of the GZM's tasks, the dependence of the GZM's activities on the political decisions of large cities and on decisions regarding the size of contributions, divisions in the local government scene, increasing the responsibilities of the municipalities' employees or the GZM's failure to obtain additional funding. The lack of permanent cooperation between the GZM the Marshal's Office was assessed negatively. However, this is due to the lack of statutory competence to undertake such cooperation. The GZM does not cooperate with the poviats offices. In the opinion of experts, reducing the GZM mainly to the role of transport organiser may also be a threat.
- The results of the CAWI survey show that the level of quality of life in the GZM area, from its inception to now, has not changed. The key problems that residents are concerned about are poor air quality and high prices of public services. In this context, it should be noted that currently the catalogue of tasks of the GZM does not include those that would allow to solve the diagnosed, indicated. negative phenomena. Nearly 40% of respondents are unaware of the scope of tasks and activities undertaken by the Metropolitan Association. 23% of respondents have knowledge in this area. A large group of respondents (42%) indicate that they have not seen information about the activities of the metropolitan association in the media (newspaper, radio, TV, Internet).
- The poviats are negative about their lack of affiliation with the GZM. The Metropolis does not include the poviat government in its activities, even though the poviats also partly performs tasks of supra-local importance. In the opinion of respondents, poviats whose local governments are members of metropolitan associations lose their importance, becoming competitors for the association in some tasks. This leads to conclusions about the need for local government reform.
- The conclusions of the study provide input to three of Poland's public policies:
  - metropolitan policy, in which the 5-year experience of the GZM indicates the need for further tightening of metropolitan in order to realise the 'super city' activities expected of the association - including, inter alia, taking over tasks related to spatial planning, socio-economic development and selected spheres of municipal economy (health care, secondary education, water supply and sewage systems, waste management, environmental protection). At the same time the study indicates a growing acceptance of the Metropolis' activities as

Ewaluacja funkcjonowania Związku Metropolitalnego  
„Górnośląsko – Zagłębiowska Metropolia”  
w kontekście realizacji polityki spójności

an independent local government unit (e.g. a metropolis with poviats rights). Barriers to further strengthening of cooperation are the metropolis' system (long decision-making process, weak mandate and large share of contributions in the metropolis' income) and the narrow statutory catalogue of metropolitan tasks, as well as the management of Integrated Territorial Investments (ITI) by another entity.

- transport policy, in which the GZM has succeeded not only in integrating the three existing transport organisers, but also in developing the public transport network, in particular through the creation of a metroline, increasing the operational work and improving the quality of services and introducing partial integration with rail transport. However, it has not been possible to achieve full integration with rail transport - this has been hampered by the lack of clear regulations concerning, firstly, responsibility for rail transport (not only in terms of statutory concessions and their refunds, but also the financing of rail transport within the metropolis). It should be emphasised that the challenge of transport integration is not unique to metropolitan areas. In countries such as the Czech Republic or Germany, almost everyone can benefit from an integrated transport system, hence the policy of transport integration should apply to the entire territory of Poland.
- self-government cooperation policy, in which the GZM - as a subregional, statutorily sanctioned association of territorial self-governments, linking local growth poles and problem areas - has become a much-appreciated platform for cooperation between smaller municipalities, enabling them to carry out tasks that they could not undertake on their own or would be inefficient, ineffective and sometimes even unreasonable. A large subregional association with partial budget funding and strong statutory regulation solves the problem of the ephemerality of inter-regional cooperation, the search for compromises "from election to election" in terms of the very existence of other types of partnerships. It is also a potential solution to the shortage of local government units capable of producing local development visions (municipalities are too small, poviats too weak and voivodeships too large). It is a challenge for such partnerships to evolve from a transport partnership to a development partnerships, which should be helped by the association taking over the management of part of the EU funds in the Integrated Territorial Investments (ITI) formula.
- Surveys carried out show that a consensus has been built up for the continued functioning and integration of the metropolis. Around 45% of residents agree with the statement that their municipality could be part of a large (metropolitan) city while 18% are against. It is expected that there will be a transition from the metropolitan

Ewaluacja funkcjonowania Związku Metropolitalnego  
„Górnośląsko – Zagłębiowska Metropolia”  
w kontekście realizacji polityki spójności

association formula to an independent local authority (as a powiat or city). However, it is important to define its place in the administrative division of the country. The creation of a fourth level of administrative division is not recognised - especially for fear of a multiplication of bureaucracy, an increase in the operating costs of public administration, which may carry a negative social perception.

- The original constitution of the Metropolis in the form of an association of local authorities should not be judged a mistake and can be repeated. It is a good form for the metropolis to begin with, as metropolitan integration can and should be designed as a process or even a kind of continuum between the status quo and a 'super city' on the model of Warsaw, rather than a transition between two states. Designing a continuum also does not mean that all local authorities will undertake full integration in the future, but that they will be able to do so when they decide it is appropriate.
- The development of a metropolis should be implemented in two ways. On the one hand, there should be a broad transport link which includes municipalities with strong interactions (e.g. commuting to work, commuting to school). On the other hand, there is a need for the development of a metropolitan area as a 'super city' (delimited e.g. in the Silesian Voivodeship Development Strategy) based on economic interaction.
- The study also formulated key recommendations, the implementation of which may contribute to the successful development not only of the area covered by the GZM Metropolis, but also of new, other areas of this type:
  - The Metropolitan Act should provide for three stages of integration of the metropolis - metropolitan association, metropolis with powiat rights, metropolis with city rights (similar to the system of the City of Warsaw), while transition between successive stages should be a local and non-obligatory decision;
  - additional funding for new tasks should be proportional to the tasks transferred to the metropolis and to its own revenues, providing a motivation to strengthen metropolitan cooperation, including moving to higher stages of integration as indicated above;
  - statutory regulations should be modified so that the scope of tasks of the metropolis is more regulated by statute (accepted by the Council of Ministers) and so that it is possible to transfer selected functions of municipalities to the metropolis, especially those related to planning authority, without the need for additional agreements. The tasks of the metropolis should be linked to the tools for their implementation.
  - management of the ITI should be included in the tasks of the metropolis. This will allow for better management of funds in the region, as well as greater activity and better co-ordination of tasks in the field of air quality

Ewaluacja funkcjonowania Związku Metropolitalnego  
„Górnośląsko – Zagłębiowska Metropolia”  
w kontekście realizacji polityki spójności

	<p>improvement, improvement of public transport, management of cycling networks.</p> <ul style="list-style-type: none"><li>○ borders of metropolitan areas should be consistent with the voivodeship development strategies, which clearly define, with the use of indicators, mutual influence of cities and communes on each other and their functional links.</li><li>○ integration of the railways into the integrated transport systems of the metropolises and regions needs to be designed separately. It should be possible to provide additional metropolitan funding to that coming from the provincial marshal and subsidies for statutory concessions (the existing rail transport organiser).</li></ul> <p>The GZM Metropolis, as a strong subregional association, is a good inspiration not only for the metropolis, but also for other areas, including problem areas, that need to interact and connect local growth poles (e.g. subregional cities).</p>
--	--

Ewaluacja funkcjonowania Związku Metropolitalnego  
„Górnośląsko – Zagłębiowska Metropolia”  
w kontekście realizacji polityki spójności

## Słownik skrótów i akronimów

BDL GUS	Bank Danych Lokalnych Głównego Urzędu Statystycznego
EFS	Europejski Fundusz Społeczny
EWT	Europejska Współpraca Terytorialna
FEnIKS	Fundusze Europejskie na Infrastrukturę, Klimat, Środowisko
FESL	Fundusze Europejskie dla Śląskiego
FRPA	Fundusz Rozwoju Przewozów Autobusowych
GUS	Główny Urząd Statystyczny
GZM	Górnośląsko-Zagłębiowska Metropolia
IDI	Pogłębiony wywiad indywidualny (ang. <i>In-depth Interview</i> )
IK	Instytucja Koordynująca
IP	Instytucja Pośrednicząca
ITI	Pogłębiony wywiad telefoniczny (ang. <i>In-depth Telephone Interview</i> )
IZ	Instytucja Zarządzająca
JST	Jednostka Samorządu Terytorialnego
KPM	Krajowa Polityka Miejska
KSRR	Krajowa Strategia Rozwoju Regionalnego
KZK GOP	Komunikacyjny Związek Komunalny Górnośląskiego Okręgu Przemysłowego
MFiPR	Ministerstwo Funduszy i Polityki Regionalnej
MOSE	Metropolitalne Obserwatorium Społeczno-Ekonomiczne
MSP	Metropolitalna Szkoła Prototypowania
MZK Tychy	Miejski Zarząd Komunikacji w Tychach
MZKP TG	Międzygminny Związek Komunikacji Pasażerskiej w Tarnowskich Górach
OPZ	Opis Przedmiotu Zamówienia
PO	Program Operacyjny



Ewaluacja funkcjonowania Związku Metropolitalnego  
„Górnośląsko – Zagłębiowska Metropolia”  
w kontekście realizacji polityki spójności

POIiŚ	Program Operacyjny Infrastruktura i Środowisko
POIR	Program Operacyjny Inteligentny Rozwój
POPT	Program Operacyjny Pomoc Techniczna
POPW	Program Operacyjny Polska Wschodnia
PIT	Podatek dochodowy od osób fizycznych (ang. <i>personal income tax</i> )
PS	Polityka spójności
Ptz	Publiczny transport zbiorowy
RIO	Regionalna Izba Obrachunkowa
RM	Rada Ministrów
RPO	Regionalny Program Operacyjny
RPO WS	Regionalny Program Operacyjny Województwa Śląskiego
SL2014	Centralny System Teleinformatyczny
SOR	Strategia na rzecz Odpowiedzialnego Rozwoju
SZOOP	Szczegółowy Opis Osi Priorytetowych
SZOP	Szczegółowy Opis Priorytetów
UE	Unia Europejska
UMWS	Urząd Marszałkowski Województwa Śląskiego
UP	Umowa Partnerstwa
wkm	Wozokilometr [jednostka miary pracy eksploatacyjnej]
WPK	Wojewódzkie Przedsiębiorstwo Komunikacyjne w Bielsku Białej
ZIT	Zintegrowane Inwestycje Terytorialne
ZM	Zarząd Metropolitalny
ZTM	Zarząd Transportu Metropolitalnego

## Wprowadzenie

7 kwietnia 2017 roku weszła w życie ustawa umożliwiająca powołanie Metropolii w województwie śląskim. Metropolia od 1 stycznia 2018 rozpoczęła realizację ustawowych zadań. Dziś w jej skład wchodzi 41 gmin o łącznej powierzchni 2,5 tys. km<sup>2</sup>, w których mieszka 2,3 mln mieszkańców. Ustawa umożliwiająca powołanie Metropolii GZM określiła bezprecedensowe w Polsce zasady, dotyczące funkcjonowania tego typu instytucji. Nigdy wcześniej w historii kraju nie został utworzony prawnie usankcjonowany związek metropolitalny. Mimo tego, że o nadanie statusu związku metropolitalnego wnioskuje aktualnie większa liczba obszarów metropolitalnych w kraju- od 2017 roku to GZM pozostaje jedynym. Przywołana Ustawa określa 6 zadań jakie zostały postawione dla związku metropolitalnego. Ich uszczegółowieniem zajęto się w Statucie związku. Program Działań Strategicznych do 2022 roku zawiera dodatkowe, nieuwzględnione we wcześniejszych dokumentach aktywności.

Zadaniem badania była ocena przyjętych rozwiązań prawnych, po pierwszym okresie funkcjonowania GZM. Zamawiający wskazał, że 5 lat powinno być wystarczającym okresem do dokonania oceny czy ustawa wprowadzająca to rozwiązanie spełniła pokładane w niej nadzieje i mogłaby sprawdzić się na innych obszarach aglomeracyjnych. Warto jednak pamiętać, że Metropolia rozwijała się w specyficznym okresie – w ciągu dwóch ostatnich lat jej działania, rozpoczęła się pandemia COVID-19 oraz wybuchła wojna w Ukrainie, co mogło przyczynić się do ograniczenia lub modyfikacji działań (oraz ich efektów) podejmowanych przez GZM.

Celem badania jest ocena funkcjonowania związku metropolitalnego „Górnośląsko-Zagłębiowska Metropolia” dla aglomeracji śląskiej z uwzględnieniem kontekstu realizacji polityki spójności. Cel realizowany jest przez dwa cele szczegółowe:

- ocena funkcjonowania związku metropolitalnego w zakresie realizacji zadań statutowych GZM;
- ocena funkcjonowania związku metropolitalnego w kontekście aplikowania i wdrażania funduszy polityki spójności.

Zakres przedmiotowy obejmuje następujące dokumenty:

- Ustawa z dnia 9 marca 2017 r. o związku metropolitalnym w województwie śląskim;
- Rozporządzenie Rady Ministrów w sprawie utworzenia w województwie śląskim związku metropolitalnego pod nazwą „Górnośląsko-Zagłębiowska Metropolia”;
- Statut Związku Metropolitalnego "Górnośląsko-Zagłębiowskiej Metropolii";
- Dokumenty założycielskie oraz programowo-strategiczne związku metropolitalnego;
- Umowa Partnerstwa 2014-2020, programy krajowe polityki spójności oraz RPO woj. Śląskiego 2014-2020.

Ewaluacja funkcjonowania Związku Metropolitalnego  
„Górnośląsko – Zagłębiowska Metropolia”  
w kontekście realizacji polityki spójności

Zakres podmiotowy badania był szeroki i objął:

- Urząd Metropolitalny aglomeracji śląskiej;
- Jednostki Samorządu Terytorialnego wchodzące w skład Związku Metropolitalnego;
- Jednostki Samorządu Terytorialnego w bezpośrednim sąsiedztwie Związku Metropolitalnego;
- adekwatne jednostki administracji funkcjonujące w systemie realizacji polityki spójności w Polsce;
- Jednostki Samorządu Terytorialnego oraz administracji rządowej współpracujące z GZM i działające na jej terenie;
- mieszkańców GZM i organizacje przedstawicielskie ich reprezentujące.

Zakres czasowy badania obejmuje lata 2017-2022, czyli cały okres funkcjonowania Związku Metropolitalnego GZM.

# 1. Ocena funkcjonowania Związku Metropolitalnego w zakresie realizacji zadań statutowych GZM

## 1.1. Realizacja zadań określonych w ustawie i statucie przez związek metropolitalny

### Pytania badawcze:

- Jakie istnieją przeszkody w realizacji poszczególnych (enumeratywnie wskazanych w ustawie) zadań publicznych GZM? Jakie powinny być dodatkowe zadania, a z jakich należy zrezygnować?
- Czy cele, określone w statucie związku metropolitalnego są realizowane? W jakim zakresie?
- Jakie są skutki społeczno-ekonomiczne dla aglomeracji śląskiej utworzenia związku metropolitalnego?

Związek metropolitalny w województwie śląskim został powołany na mocy Rozporządzenia Rady Ministrów<sup>1</sup> z dnia 26 czerwca 2017 roku na podstawie Ustawy<sup>2</sup> z dnia 9 marca 2017 roku (zwana w dalszej części **Ustawą**), która weszła w życie 7 kwietnia 2017 roku. Pierwotna treść Ustawy jest aktualna do dziś (nie była ona nowelizowana). W jej założeniach przewidziano, że związek metropolitalny jest zrzeszeniem gmin charakteryzujących się istnieniem silnych powiązań funkcjonalnych oraz zaawansowaniem procesów urbanizacyjnych, położonych na obszarze spójnym pod względem przestrzennym, zamieszkiwanym przez co najmniej 2 miliony mieszkańców. Ustawowo w skład związku wchodzi Katowice (miasto na prawach powiatu). Rada Ministrów ma uprawnienia, aby w drodze rozporządzenia utworzyć w województwie śląskim związek metropolitalny, ustalać nazwę, siedzibę, ustalać oraz zmieniać jego obszar i granice (przez wskazanie gmin). W Ustawie wyszczególniono, że wniosek o powołanie metropolii do Rady Ministrów składać ma Rada Miasta Katowice za pośrednictwem wojewody śląskiego.

<sup>1</sup> Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 26 czerwca 2017 r. w sprawie utworzenia w województwie śląskim związku metropolitalnego pod nazwą "Górnośląsko-Zagłębiowska Metropolia" Dz.U.2017.1290 z dnia 30 czerwca 2017 roku

<sup>2</sup> Ustawa o związku metropolitalnym w województwie śląskim z dnia 9 marca 2017 roku, Dz.U.2017.730 z dnia 6 kwietnia 2017 roku.

## Ewaluacja funkcjonowania Związku Metropolitalnego „Górnośląsko – Zagłębiowska Metropolia” w kontekście realizacji polityki spójności

Ustawa przewidziała dla związku metropolitalnego realizację 6 zadań publicznych, których zakres został w niej literalnie wskazany:

1. kształtowanie ładu przestrzennego;
2. rozwój społeczny i gospodarczy obszaru związku metropolitalnego;
3. planowanie, koordynacja, integracja oraz rozwój publicznego transportu zbiorowego, w tym transportu drogowego, kolejowego oraz innego transportu szynowego, a także zrównoważonej mobilności miejskiej;
4. metropolitalne przewozy pasażerskie;
5. współdziałanie przy ustalaniu przebiegu dróg krajowych i wojewódzkich na obszarze związku metropolitalnego;
6. promocję związku metropolitalnego i jego obszaru.

W celu realizacji przedstawionych wyżej zadań, związek ma możliwość tworzenia jednostek organizacyjnych, zawierania porozumień z JST, związkami JST oraz administracją rządową. Dozwolone zostało także prowadzenie działalności gospodarczej niewykraczającej poza zakres zadań o charakterze użyteczności publicznej.

Wpisanie konkretnych zadań dla związku metropolitalnego wymagało także zmian w innych aktach prawnych. W odniesieniu do przedstawionych w Ustawie zadań zmiany wprowadzone zostały w dwóch innych kluczowych ustawach.

W ustawie z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (Dz. U. z 2016 r. poz. 778, 904, 961, 1250 i 1579) zmiany dotyczyły:

- a) potrzeb opiniowania projektu studium metropolitalnego przez komisje urbanistyczno-architektoniczne gmin wchodzących w skład związku metropolitalnego,
- b) możliwości stworzenia przez Zarząd związku projektu studium metropolitalnego na podstawie porozumienia zawartego między związkiem metropolitalnym a gminą.

Co ważne, w 2020 roku w wyniku zmian legislacyjnych z ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym wykreślono zapisy dot. „studium metropolitalnego”. W wyniku tego jedyna możliwość działania w zakresie kształtowania ładu przestrzennego została ograniczona. Ustawa o związku metropolitalnego w województwie śląskim nie została znowelizowana, co wpływa na brak realnych narzędzi do prowadzenia polityki przestrzennej.

W ustawie z dnia 16 grudnia 2010 r. o publicznym transporcie zbiorowym (Dz. U. z 2016 r. poz. 1867, 1920 i 1954 oraz z 2017 r. poz. 60) wprowadzone zostały zmiany dot. uzupełnienia charakteru przewozów o przewozy metropolitalne.

Ustawa metropolitalna także jasno określiła ramy pomocy finansowej. Związek metropolitalny

## Ewaluacja funkcjonowania Związku Metropolitalnego „Górnośląsko – Zagłębiowska Metropolia” w kontekście realizacji polityki spójności

ma możliwość udzielania pomocy JST oraz ich związkom, podobnie w drugą stronę. Brak jest jednak informacji, czy pomoc ta może być udzielana jedynie jednostkom samorządowym należącym do związku. Można przyjąć więc, że brak jest podstaw by sądzić, że pomoc dla JST należących do związku nie mogłaby być udzielana.

Wskazano również, że związek metropolitalny może realizować zadania publiczne należące do zakresu działania gminy, powiatu lub samorządu województwa. Zezwolono na koordynację tych zadań przy pomocy porozumień zawartych między JST lub związkiem JST. Ustawa przewiduje także możliwość realizacji zadań publicznych należących do administracji rządowej – na podstawie porozumienia zawartego z takim organem.

Ustawa metropolitalna zagwarantowała JST możliwość nieodpłatnego zbycia części lub całości posiadanych przez siebie akcji lub udziałów w spółkach akcyjnych lub spółkach z ograniczoną odpowiedzialnością na rzecz związku, jeśli przedmiot działalności spółek związany jest z realizacją zadań związku metropolitalnego. Podobnie można było przekształcać jednostki budżetowe lub zakłady budżetowe JST na rzecz związku metropolitalnego.

Zgodnie ze Statutem Związku Metropolitalnego GZM (zwany w dalszej części **Statutem**) „celem Związku Metropolitalnego jest wykorzystanie potencjału gmin członkowskich, pobudzenie kreatywności mieszkańców oraz inspirowanie zmian, umożliwiających przyspieszenie procesów gospodarczych i społecznych, prowadzących do stworzenia ośrodka wzrostu, mogącego skutecznie konkurować między obszarami metropolitalnymi”. Cel ten ma być realizowany poprzez 9 zadań<sup>3</sup>.

1. Realizację projektów i zadań w szczególności o znaczeniu ponadlokalnym i skupieniu aktywności na kluczowych potrzebach oraz problemach obszaru Związku Metropolitalnego.
2. Koordynację i optymalizację działań z wykorzystaniem dobrych praktyk gmin członkowskich oraz efektu synergii.
3. Dynamizację procesów gospodarczych i zwiększenie nakładów na inwestycje infrastrukturalne, badania i rozwój, a także podnoszenie jakości kapitału ludzkiego i kulturowego obszaru Związku Metropolitalnego.
4. Wspieranie nowoczesnej gospodarki opartej na wiedzy, innowacyjności, postępie nauki oraz transferze, komercjalizacji i wykorzystaniu powstających w regionie technologii, wynalazków i idei.

---

<sup>3</sup> Statut Związku Metropolitalnego "Górnośląsko-Zagłębiowskiej Metropolii", <https://bip.metropoliagzm.pl/archiwum/article/statut-zwiazku-metropolitalnego-gornoslasko-zaglebiowskiej-metropolii.html> [dostęp 24.10.2022].

Ewaluacja funkcjonowania Związku Metropolitalnego  
„Górnośląsko – Zagłębiowska Metropolia”  
w kontekście realizacji polityki spójności

5. Racjonalne planowanie przestrzenne, pozwalające na pełne wykorzystanie potencjału i unikanie powielania funkcji.
6. Całościowe zarządzanie zrównoważonym rozwojem obszaru Związku Metropolitalnego, uwzględniające wymiar ekonomiczny, społeczno-kulturowy i ekologiczny.
7. Nawiązywanie współpracy z otoczeniem gospodarczym i akademickim oraz podmiotami o charakterze metropolitalnym.
8. Budowanie świadomości metropolitalnej, wzmacnianie spójności obszaru Związku Metropolitalnego oraz angażowanie mieszkańców w funkcjonowanie Związku i przedsięwzięcia ponadlokalne.
9. Wymianę doświadczeń oraz informacji pomiędzy gminami członkowskimi.

W Statucie przedstawiona została lista 41 gmin (miasta na prawach powiatu, miasta bez praw powiatu, gminy wiejskie), które wchodzi w skład Związku Metropolitalnego zrzeszającego gminy członkowskie (por. Rysunek 1):

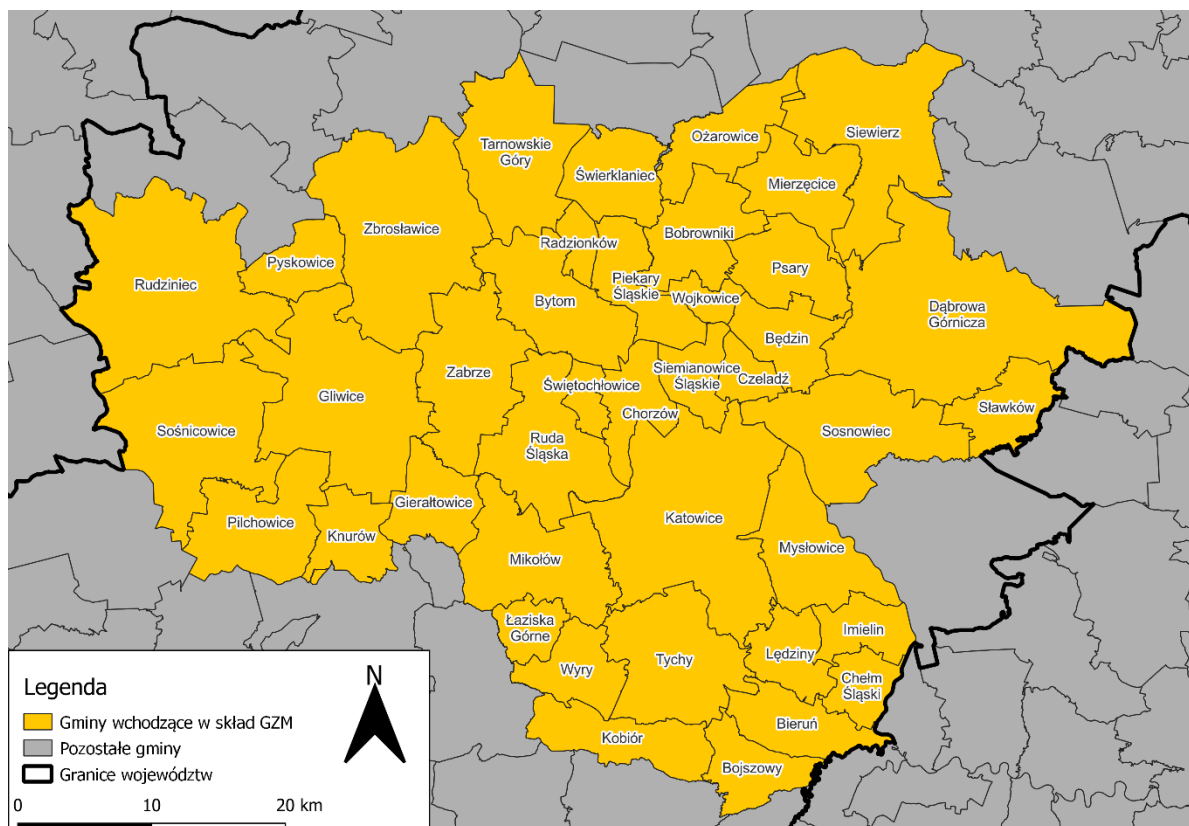
- |                    |                   |                   |
|--------------------|-------------------|-------------------|
| • Będzin           | • Kobiór          | • Siemianowice    |
| • Bieruń           | • Łędziny         | • Śląskie         |
| • Bobrowniki       | • Łaziska Górne   | • Siewierz        |
| • Bojszowy         | • Mierzęcice      | • Sławków         |
| • Bytom            | • Mikołów         | • Sosnowiec       |
| • Chełm Śląski     | • Mysłowice       | • Sośnicowice     |
| • Chorzów          | • Ożarówce        | • Świerklaniec    |
| • Czeladź          | • Piekary Śląskie | • Świętochłowice  |
| • Dąbrowa Górnicza | • Pilchowice      | • Tarnowskie Góry |
| • Gierałtowice     | • Psary           | • Tychy           |
| • Gliwice          | • Pyskowice       | • Wojkowice       |
| • Imielin          | • Radzionków      | • Wiry            |
| • Katowice         | • Ruda Śląska     | • Zabrze          |
| • Knurów           | • Rudziniec       | • Zbrosławice     |

W Statucie pojawia się także zapis, że związek metropolitalny może zlecać zadania (w szczególności w zakresie metropolitalnych przewozów pasażerskich) w całości lub części poprzez zlecenie ich wykonywania w drodze porozumień z JST lub związkami takich jednostek.

Wskazane zostały również możliwości zawierania umów z uczelniami wyższymi, instytucjami naukowo-badawczymi oraz organizacjami pozarządowymi, a także przystępowania do stowarzyszeń JST. GZM może także nawiązywać współpracę z podmiotami o charakterze metropolitalnym z innych państw.

# Ewaluacja funkcjonowania Związku Metropolitalnego „Górnośląsko – Zagłębiowska Metropolia” w kontekście realizacji polityki spójności

Rysunek 1. Gminy należące do Związku Metropolitalnego



Źródło: opracowanie własne

## 1.1.1. Planowanie przestrzenne

Ustawowe zadanie *kształtowania ładu przestrzennego* nie jest realizowane. Zgodnie ze Statutem miało być wykonywane w szczególności poprzez opracowywanie, uzgadnianie i wdrażanie studium metropolitalnego. Również w Ustawie znajdują się zapisy dot. możliwego podejmowania działań w zakresie opiniowania projektu studium metropolitalnego oraz stworzenia przez Zarząd projektu studium.

Wraz z wejściem w życie Ustawy wprowadzono zmiany w ustawie o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym. Zawarto w niej zapis, iż „Kształtowanie i prowadzenie polityki przestrzennej na obszarze związku metropolitalnego (obszarze metropolitalnym) należy do zadań związku metropolitalnego, jeżeli został utworzony”. Wprowadzono możliwość przygotowania studium metropolitalnego. Warto jednak podkreślić, że jego zakres różnił się od studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy (był on węższy niż dla jego „gminnej” wersji). Mimo wprowadzonych zapisów, GZM nie podjął się rozpoczęcia procedury tworzenia studium metropolitalnego.



## Ewaluacja funkcjonowania Związku Metropolitalnego „Górnośląsko – Zagłębiowska Metropolia” w kontekście realizacji polityki spójności

W 2020 r. za pomocą ustawy z dnia 15 lipca 2020 r. o zmianie ustawy o zasadach prowadzenia polityki rozwoju oraz niektórych innych ustaw (art. 18 pkt 3) uchylono w art. 23 pkt 3, a więc możliwość uchwalania przez związek metropolitalny ramowego studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego związku metropolitalnego. Ta zmiana ustawy była przeprowadzona na wniosek GZM.

Jako główną przyczynę wykreślenia z ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym możliwości tworzenia studium metropolitalnego wskazywano niechęć samorządów gminnych do oddawania kompetencji w zakresie kształtowania ładu przestrzennego. Co prawda samorządy mogą zawierać porozumienia z GZM, przekazując do Metropolii kompetencje w zarządzaniu ładem przestrzennym, nie są jednak ku temu skłonne. W wywiadach indywidualnych przedstawiciele samorządów jasno wskazywali, że kreowanie polityki przestrzennej należy do kompetencji gminy. Wyrażali skłonność do prowadzenia konsultacji i uzgodnień (co mogą robić także we współpracy z innymi samorządami czy związkiem metropolitalnym). Rozumieją potrzebę istnienia organu koordynującego plany zagospodarowania przestrzennego na obszarze związku, ale jak podkreślano wielokrotnie – dla samorządów ważne jest samodzielne określanie przeznaczenia terenów. Główna obawa samorządowców dotyczy predysponowania terenów do pełnienia funkcji przemysłowej. Z jednej strony obawiają się, że duże miasta „wypchną” kontrowersyjne społecznie inwestycje poza swoje granice administracyjne (do otaczających je gmin wiejskich), z drugiej zaś małe gminy obawiają się, że mogą zostać pozbawione terenów inwestycyjnych, które zapewniają im dochody. Niepokój wśród przedstawicieli małych gmin budzą także aspekty związane z rozwojem mieszkalnictwa. Rozumiana jest potrzeba rozważnego planowania funkcji mieszkalnych, są jednocześnie świadomi, że wyłączenie pewnych obszarów z możliwości zabudowy pozbawi ich pozyskiwania nowych mieszkańców, a co za tym idzie – pozyskiwania środków z PIT. Pozostali respondenci (niezwiązani z JST) jasno natomiast wskazywali potrzebę przejęcia przez związek zarządzania ładem przestrzennym. Opinię podzielali także eksperci podczas panelu ekspertów. Zwracano także uwagę, że gminy (jeśli wyraziłyby chęć) mogłyby na podstawie porozumienia przekazać kompetencje w tym zakresie do GZM. Zauważalna jest jednak niechęć samorządowców, dlatego potrzebne jest prawne narzędzie egzekwujące omawiane działania związane z kształtowaniem ładu przestrzennego.

Zarząd podejmuje jednak próby działań związanych z kształtowaniem ładu przestrzennego. Jednym ze zrealizowanych wysokim nakładem pracy własnej Urzędu Metropolitalnego działań jest stworzenie mapy (w MOSE), na którą naniesione zostały plany zagospodarowania przestrzennego wszystkich miast i gmin należących do GZM. Mapa ma umożliwić decydentom odpowiedzialnym za wdrażanie ładu przestrzennego podejmowanie decyzji w zakresie tworzenia nowych planów czy wydawania pozwoleń budowlanych.

Ewaluacja funkcjonowania Związku Metropolitalnego  
„Górnośląsko – Zagłębiowska Metropolia”  
w kontekście realizacji polityki spójności

!	<ul style="list-style-type: none"><li>• Trudnością w zakresie realizacji zadań związanych z kształtowaniem ładu przestrzennego jest negatywne nastawienie samorządów do kwestii powierzenia GZM działań z tym obszarze. Gminy mogłyby podpisywać porozumienia z GZM, ale nie są skłonne do podejmowania takiej aktywności jasno wskazując, że kreowanie polityki przestrzennej należy do ich kompetencji.</li><li>• Jednocześnie pozostali respondenci (niezwiązani z JST) jasno wskazywali potrzebę przejęcia przez związek zarządzania ładem przestrzennym. Opinię podzielali także eksperci podczas panelu ekspertów.</li></ul>
---	--

### 1.1.2. Rozwój społeczno-gospodarczy

Kolejne ustawowe zadanie dotyczy rozwoju społecznego i gospodarczego obszaru związku metropolitalnego. Zadanie obejmuje bardzo szerokie spektrum działań. Można go rozumieć jako długotrwały i złożony proces pozytywnych zmian ilościowo-jakościowych, dzięki którym w sferze wszelkiej działalności gospodarczej, kulturowej i społecznej oraz stosunków społeczno-produkcyjnych i polityczno-ustrojowych udoskonalają się istniejące zjawiska, a także powstają i rozwijają się nowe zjawiska<sup>4</sup>. Definicja pojęcia rozwój jest obszerna, niekonkretna, dająca szerokie pole dla interpretacji. Z drugiej strony brak jednoznacznego wskazania skonkretyzowanego zakresu zadania, może prowadzić do nieporozumień i sporów w rozumieniu wykładni tego zadania.

W celu realizacji zadania w zakresie rozwoju społecznego i gospodarczego w Statucie założono:

- podejmowanie przedsięwzięć o znaczeniu ponadlokalnym w celu zwiększania atrakcyjności inwestycyjnej, a także podnoszenia jakości życia mieszkańców;
- wspieranie komercjalizacji wyników badań naukowych i projektów rozwojowych, a także wszelkich form transferu wiedzy i postępu naukowo-technologicznego do gospodarki;
- zawieranie porozumień i umów pozwalających na wspólne lub skoordynowane wykonywanie określonych zadań w zakresie, w jakim przyczynią się do zwiększania efektywności ich wykonania;
- zawieranie porozumień i umów pozwalających na przejmowanie lub zarządzanie przez Związek metropolitalny obiektami infrastruktury i innymi składnikami majątkowymi o znaczeniu ponadlokalnym;

---

<sup>4</sup> L. Kupiec, Jaki rozwój? [w:] Rozwój regionalny a rozwój zrównoważony, A. F. Bocian (red.). Wydawnictwo Uniwersytetu w Białymstoku, Białystok, 2008.

Ewaluacja funkcjonowania Związku Metropolitalnego  
„Górnośląsko – Zagłębiowska Metropolia”  
w kontekście realizacji polityki spójności

- wspieranie rozwoju kultury, sportu i twórczości artystycznej.

Najważniejszy przykład dotyczący zagadnienia rozwoju społeczno-gospodarczego, przedstawiany przez każdego uczestnika wywiadów indywidualnych, dotyczył sprawy zakładu termicznej obróbki odpadów (spalarni śmieci).

26 maja 2020 roku Zgromadzenie GZM podjęło uchwałę w sprawie utworzenia spółki pod nazwą GZM – Czysta Energia Spółka z ograniczoną odpowiedzialnością. Spółka miała zajmować się organizacją i przygotowaniem procesu inwestycyjnego zmierzającego do budowy i uruchomienia instalacji termicznego przekształcania odpadów komunalnych (tzw. spalarni śmieci). Kapitał zakładowy oszacowano na 20 mln zł<sup>5</sup>. 24 czerwca 2020 r. GZM został zawiadomiony o wszczęciu przez Wojewodę Śląskiego postępowania nadzorczego dot. przedmiotowej uchwały. Jak wskazano w odpowiedzi na wszczęcie postępowania, w ocenie GZM organizacja procesu i przygotowanie do realizacji zadania w zakresie termicznego przekształcania odpadów komunalnych wpisuje się w pełni w zadanie własne GZM określone w Ustawie tj. rozwój społeczno – gospodarczy obszaru związku metropolitalnego. Podkreślić należy dodatkowo, że zgodnie ze Statutem GZM w zadaniach ma wpisaną: „realizację projektów i zadań w szczególności o znaczeniu ponadlokalnym i skupieniu aktywności na kluczowych potrzebach oraz problemach obszaru Związku Metropolitalnego”<sup>6</sup>.

! Przedstawiciele GZM jasno wskazywali w dokumencie, jak i w trakcie przeprowadzonych wywiadów, że kluczowym zadaniem stojącym przed Metropolią jest aktualnie potrzeba budowy instalacji do termicznego przekształcania odpadów komunalnych. Próżno bowiem szukać innych zadań, bardziej wpisujących się w ich ponadlokalny charakter niż spalarnia śmieci. Dodatkowo zadanie ma służyć także zwiększaniu atrakcyjności inwestycyjnej i podnoszeniu jakości życia mieszkańców. Trzeba także szczególnie podkreślić, że to właśnie do zadań Metropolii należy realizacja zadań ponadlokalnych, stąd – wydawać by się mogło – że zadanie to, mimo, że nie wskazane literalnie w Ustawie, wpisuje się w zadania własne GZM. Zarzuty postawione przez organy Wojewody związane z brakiem delegacji ustawowej dla tego zadania pokazały jedynie, wspomniane wcześniej, problemy interpretacyjne Ustawy, co dowodzi o jej niedoskonałości.

Już 1 lipca 2020 roku, czyli jedynie 2 dni po przekazaniu przez GZM wyjaśnień – Wojewoda Śląski stwierdził w całości nieważność uchwały Zgromadzenia GZM w sprawie utworzenia

<sup>5</sup> Uchwała Nr XXV/185/2020 Zgromadzenia Górnośląsko-Zagłębiowskiej Metropolii z dnia 26 maja 2020 r.

<sup>6</sup> Wyjaśnienia GZM – skierowane przez Przewodniczącego Karolczaka do ŚUW w Katowicach dn. 30 czerwca 2020, pismo nr BZ.0811.7.2020.

Ewaluacja funkcjonowania Związku Metropolitalnego  
„Górnośląsko – Zagłębiowska Metropolia”  
w kontekście realizacji polityki spójności

spółki pod nazwą GZM – Czysta Energia Spółka z ograniczoną odpowiedzialnością. Uznano, że uchwała jest niezgodna z:

- Ustawą art. 12 ust. 1 – gdzie zadanie to nie zostało literalnie wymienione jako zadanie własne GZM, oraz
- Konstytucją Rzeczypospolitej Polskiej – z art. 7 dot. zasady praworządności.

W ocenie Wojewody wskazane w podstawie prawnej przepisy nie dają kompetencji Zgromadzeniu GZM do podjęcia uchwały w zakresie utworzenia spółki, której podstawowym celem jest organizacja i przygotowanie procesu inwestycyjnego zmierzającego do budowy i uruchomienia instalacji termicznego przekształcania odpadów komunalnych. Organy decyzyjne jasno podkreśliły, że katalog zadań przewidzianych dla GZM przez Ustawę nie wymienia zadania dot. prowadzenia procesu inwestycyjnego spalarni odpadów komunalnych. Wskazano także, na to, że zadanie nie może się wywodzić z zadania dot. rozwoju społeczno-gospodarczego, gdyż zadania związku powinny być wyrażone w ustawie wprost. Odwołano się np. do zadania dot. metropolitalnych przewozów pasażerskich, podając je jako wzorcowy przykład. Uznano natomiast, że domniemanie kompetencji związanych z rozwojem społeczno-gospodarczym narusza zasadę legalizmu wykazaną w Konstytucji RP. Wskazano natomiast, że GZM mógłby realizować zadanie związane z gospodarką odpadami w ramach porozumień zawartych z samorządami. W swoim uzasadnieniu organy Wojewody wskazały, że Zgromadzenie GZM dopuściło się naruszenia prawa, w związku z powołaniem Spółki. Zdaniem urzędników organy administracji publicznej obowiązuje zasada: "co nie jest prawem dozwolone jest zakazane". Przywołano także opracowanie W. Skrzydło, z którego wynika, że „organom jednostek samorządu terytorialnego wolno bowiem jedynie to, na co zezwalają przepisy prawa i mogą działać tylko tam i o tyle, o ile prawo je do tego upoważnia”. W zakresie rozwoju społeczno-gospodarczego, przedstawiciele Wojewody uważają, że GZM może realizować zadania o tym charakterze, ale jedynie, jeśli wynikają z zadań własnych Metropolii, a nie jak w przypadku gospodarki odpadami, stanowią zadanie własne gminy. Podkreślają bowiem przy tym zapisy ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach, że to na gminach (a nie Metropolii) leży odpowiedzialność realizacja tego zadania.

Co ważne, zdanie w tej sprawie podtrzymał Wojewódzki Sąd Administracyjny w Katowicach. Aktualnie sprawą zajmuje się Naczelny Sąd Administracyjny, zaś biorąc pod uwagę tempo rozpatrywania tego rodzaju spraw, wyrok może zostać ogłoszony dopiero za kilka lat. Co ważne, zasugerowano, że powołanie spółki byłoby możliwe, w drodze porozumienia między gminami. Część respondentów biorących udział w badaniu wyraźnie podkreślało, że takie postrzeganie problemu jest pewnego rodzaju nieporozumieniem, cofającym Metropolię w jej samorządności i samodzielności.

## Ewaluacja funkcjonowania Związku Metropolitalnego „Górnośląsko – Zagłębiowska Metropolia” w kontekście realizacji polityki spójności

Gminy pozytywnie oceniają działania dot. zwiększania atrakcyjności inwestycyjnej obszaru. Zwraca się uwagę na fakt, że podejmowane przez Urząd Metropolitalny w trakcie targów w Cannes działania przyniosły skutek w postaci pozyskania inwestorów. Docelowo przełoży się to na podnoszenie jakości życia mieszkańców – aktualnie jednak nie można znaleźć aspektów zapewniających kompletność pozyskiwania inwestorów i podnoszenia jakości życia mieszkańców. GZM podejmuje działania na rzecz komercjalizacji wyników badań naukowych i projektów rozwojowych. Wspólnie z Uniwersytetem Śląskim zrealizowana została Metropolitalna Szkoła Prototypowania ukierunkowana na stworzenie przestrzeni przyjaznej nauczycielom, studentom, mieszkańcom, turystom. Zawarte zostało porozumienie z IRMiR: Nowy model urbanizacji w Polsce - praktyczne wdrożenie zasad odpowiedzialnej urbanizacji oraz miasta zwarte (NewUrbPact). GZM prowadzi także projekt Metropolia nauki. Wspiera uczelnie wyższe w ponoszeniu oferty edukacyjnej oraz współorganizuje konkursy prac dyplomowych. Do uczelni skierowane są pakiety narzędzi finansowych i organizacyjnych w celu zwiększania atrakcyjności ich oferty naukowej. Uczelnie mogą otrzymać dofinansowania na organizowanie zajęć ze światowej klasy naukowcami, dofinansowania do realizowanych projektów. W latach 2020-2022 dofinansowane zostały 22 projekty zgłoszone przez 5 uczelni (na obszarze GZM działają 24 uczelnie).

Z podpisanych łącznie 174 porozumień, około 35% dotyczy wspólnego lub skoordynowanego wykonywania określonych zadań w zakresie, w jakim przyczynią się do zwiększenia efektywności ich wykonania. Porozumienia te dotyczą przede wszystkim pełnienia funkcji organizatora transportu dla gmin z GZM oraz spoza GZM, opracowywania wspólnych postępowań przetargowych (np. na zakup gazu, energii), przygotowywania koncepcji przebiegu metropolitalnych dróg rowerowych. Zgodnie z przekazaną bazą porozumień zawarte zostało tylko 1 porozumienie dot. przekazania składników majątkowych (związanych z organizacją transportu). Część samorządów powierzyła GZM budowę, przebudowę i remonty wiat przystankowych lub innych budynków służących pasażerom. Nie zrobiły tego wszystkie samorzady, co jest uznane za problematyczne, o czym może świadczyć poruszenie tego wątku także podczas panelu ekspertów. Wspieranie kultury, sportu i aktywności fizycznej związane jest z obejmowaniem przez GZM patronatów lub pełnienia funkcji sponsorskich dla takich wydarzeń jak Mistrzostwa Świata w Piłce Siatkowej, World Urban Forum, czy preCOP 2022. Metropolia jest także partnerem różnego rodzaju wydarzeń jak np. „Wędrowny Festiwal Literacki”. Działania w zakresie kultury są rzadziej zauważane w mniejszych samorządach – szczególnie gminach wiejskich – do których oferta kulturalna Metropolii dociera w ograniczonym zakresie.

!	<ul style="list-style-type: none"><li>W przypadku działań o znaczeniu społeczno-gospodarczym przeszkodą w ich realizacji są niekonkretne, Nieliteralnie określone zapisy Ustawy. Problemem mogą być także różnice w interpretacji zapisów, czyli wynikające z czynnika ludzkiego.</li></ul>
---	---

Ewaluacja funkcjonowania Związku Metropolitalnego  
„Górnośląsko – Zagłębiowska Metropolia”  
w kontekście realizacji polityki spójności

- |   |
|---|
| <ul style="list-style-type: none"><li>• Działania GZM pozwoliły na pozyskanie inwestorów w gminach należących do Metropolii.</li><li>• Metropolia nie przejmuje i nie zarządza obiektami infrastruktury, innymi niż wiaty przystankowe. Jednak jak wskazano podczas panelu ekspertów, ten proces również nie jest łatwy, głównie przez chęć samodzielnego zarządzania nimi przez samorzady.</li><li>• Działania GZM na rzeczy kultury i sportu nie są dostrzegane w mniejszych samorządach.</li></ul> |
|---|

### 1.1.3. Publiczny transport zbiorowy oraz zrównoważona mobilność miejska

Działania charakteryzujące się największym stopniem realizacji dotyczą dwóch zadań ustawowych, które dotyczą:

- planowania, koordynacji, integracji oraz rozwoju publicznego transportu zbiorowego, w tym transportu drogowego, kolejowego oraz innego transportu szynowego, a także zrównoważonej mobilności miejskiej oraz
- metropolitalnych przewozów pasażerskich.

Dla zadania polegającego na planowaniu, koordynacji, integracji oraz rozwoju publicznego transportu zbiorowego (...) w Statucie przyjęto następujące czynności:

- opracowanie SUMP dla związku metropolitalnego (studium transportowe);
- działania podnoszące jakość, spójność i efektywność transportu zbiorowego w GZM;
- zawieranie porozumień i umów w zakresie integracji wszystkich rodzajów środków transportu zbiorowego oraz tworzenie infrastrukturalnych i organizacyjno-prawnych warunków i podnoszenie jakości ptz na obszarze związku;
- koordynowanie działań w zakresie zrównoważonej mobilności miejskiej, w tym tworzenie i realizacja planów podnoszenia jakości i spójności mobilności miejskiej.

Dla realizacji metropolitalnych przewozów pasażerskich statut wskazuje pięć działań, za pomocą których mają być realizowane:

- opracowanie i wdrożenie planu transportowego dla sieci przewozów metropolitalnych (także dla innych niż metropolitalnych rodzajów przewozów);
- stworzenie zintegrowanego biletu taryfowo-biletowego z ustaleniem wzajemnych rozliczeń z tytułu uczestnictwa organizatorów gminnych, powiatowych, powiatowo-gminnych czy wojewódzkich przewozów;
- organizację i zarządzanie przewozami metropolitalnymi w celu podniesienia ich jakości, dostępności i spójności systemu transportowego;
- współdziałanie w planowaniu, organizacji i zarządzaniu całością systemu ptz na obszarze związku metropolitalnego;

## Ewaluacja funkcjonowania Związku Metropolitalnego „Górnośląsko – Zagłębiowska Metropolia” w kontekście realizacji polityki spójności

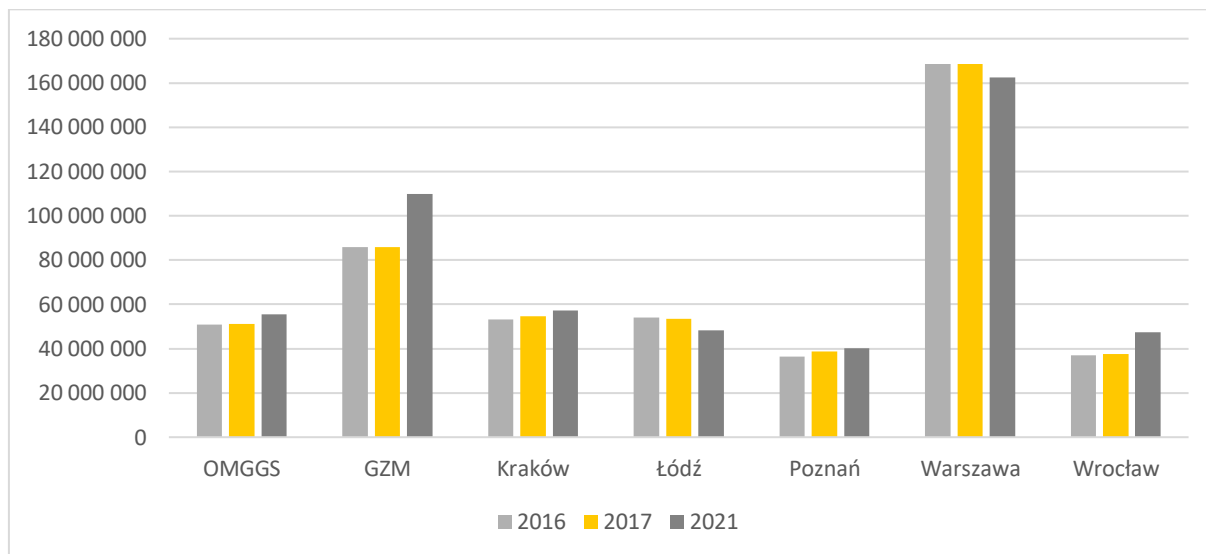
- udział w rozwoju infrastruktury ptz służący pogłębianiu spójności związku metropolitalnego i dostępności do jego zasobów.

Działania w zakresie transportu zostały ocenione jako największy sukces Metropolii. Może świadczyć o tym przede wszystkim sukces powołania ZTM GZM – organizatora transportu, który swoim zasięgiem obejmuje działanie całej metropolii. Organizacja ta ma dość dobre fundamenty – powstała na bazie KZK GOP, który w innej formule organizował transport w gminach GZM przed powołaniem Metropolii. Jako główny powód sukcesu wskazano pozyskanie zewnętrznych środków finansowych (pochodzących spoza budżetów gmin). Działanie to pozwoliło stworzyć sprawnie działającą spółkę, zapewniającą wysoką jakość obsługi pasażerów. Warto dodać, że koszty wykonywanych kursów (innych niż metropolitalne) w całości ponoszą gminy – pokrywają rzeczywisty koszt wozokilometrów. Po stronie ZTM w całości leży planowanie, koordynacja i organizacja transportu na terenie Metropolii. Działania te pozwoliły na podniesienie jakości, spójności i efektywności transportu. Świadczyć o tym mogą wyniki dot. pracy eksploatacyjnej świadczonej przez ZTM, które w 2021 roku wzrosły w porównaniu do 2017 roku o ok. 27%. Jest to największy przyrost pracy eksploatacyjnej wśród polskich aglomeracji na przestrzeni ostatnich 5 lat. (por. Rysunek 2).

Za niepowodzenie współpracy metropolitalnej można uznać brak pełnej integracji taryfowo-biletowej z transportem kolejowym. Jednakże problem ten ma swoje źródło w ustawie o publicznym transporcie zbiorowym, w której brakuje mechanizmów odgórnych, nakłaniających organizatorów transportu do pełnej integracji – taryfowej i biletowej, dla wszystkich gałęzi transportu. Zostały podjęte działania mające na celu zaoferowanie mieszkańcom wspólnego biletu kolejowo-komunalnego. Jest to pozytywnie oceniane przez część gmin z GZM, które zauważają realną poprawę jakości transportu publicznego dzięki wspólnej ofercie przewozowej. Ich wadą jest dostępność takich biletów od dobowego w „górze” (tj. z dłuższym okresem ważności). Nie ma możliwości, aby na jednym bilecie czasowym (20, 40 lub 90 minutowym) móc łączyć podróże nie tylko różnymi autobusami, trolejbusami i tramwajami na obszarze różnych miast, ale także korzystać na ich podstawie z oferty kolejowej. Zdaniem respondentów, największe problemy dot. wspólnej taryfy biletowej wynikają z ustalenia jednej, wspólnej taryfy (w tym pozyskania funduszy na ten cel, albowiem w przypadku takiej integracji utracone mogą zostać przychody z tytułu ulg ustawowych). Problem leży także w zróżnicowanym katalogu ulg, a także ustaleniach czy koszty transportu kolejowego wewnątrz Metropolii powinien ponosić urząd marszałkowski czy całościowo powinien pokryć je związek metropolitalny.

## Ewaluacja funkcjonowania Związku Metropolitalnego „Górnośląsko – Zagłębiowska Metropolia” w kontekście realizacji polityki spójności

Rysunek 2. Roczna praca eksploatacyjna ZTM GZM w porównaniu z innymi aglomeracjami w Polsce [wkm]



Źródło: opracowanie własne.

17 marca 2021 roku podjęta została uchwała Zgromadzenia w sprawie uchwalenia „Planu Zrównoważonego Rozwoju Publicznego Transportu Zbiorowego dla obszaru Górnośląsko-Zagłębiowskiej Metropolii oraz gmin, z którymi zawarto porozumienie w sprawie powierzenia GZM zadania własnego gmin tj. pełnienia funkcji organizatora publicznego transportu zbiorowego”. Dokument powstał przy współpracy z naukowcami oraz specjalistami z zakresu transportu zbiorowego, wyznaczając kierunki rozwoju transportu metropolitalnego.

Pierwszym działaniem podjętym przez GZM było zawarcie porozumienia w sprawie ustanowienia zintegrowanego systemu taryfowo-biletowego (dla komunikacji publicznej, bez kolei) na obszarze KZK GOP, MZKP TG, Gminy Tychy i Gminy Rudziniec. Działanie to pozwoliło na zastosowanie jednakowych biletów na obszarze ponad 40 samorządów. Należy podkreślić, że wspólnym biletem objęte są także samorzady, które do Metropolii nie należą, ale na rzecz których ZTM GZM świadczy usługi transportu publicznego (na mocy zawartych porozumień). Sprawia to, że sieć transportowa sięga daleko poza gminy GZM, dzięki czemu ich mieszkańcy mogą bez problemu korzystać z transportu publicznego w GZM. Jest to dostrzegane jako niewątpliwa zaleta nie tylko przez gminy i mieszkańców metropolii, a także przedstawicieli gmin ościennych.

Jednym z najważniejszych sukcesów GZM jest stworzenie sieci metropolitalnych linii autobusowych. Aktualnie funkcjonuje 25 szybkich linii, oznaczonych na autobusach literą „M”. Tworzą one szkielet transportowy metropolii. Zadaniem autobusów jest szybkie przemieszczanie się po gminach metropolii, łącząc podróże mieszkańców dowożonych do przystanków węzłowych liniami dowozowymi. Jak wskazują respondenci, organizacja



Ewaluacja funkcjonowania Związku Metropolitalnego  
„Górnośląsko – Zagłębiowska Metropolia”  
w kontekście realizacji polityki spójności

transportu metropolitalnego pozytywnie wpłynęła na życie mieszkańców. W opinii jednego z samorządowców, mieszkańcy małych gmin zyskali szerszy dostęp do kultury i rozrywki – oprócz wysokiej jakości połączeń do szkół i pracy, mieszkańcy obszarów wiejskich mogą dotrzeć w piątkowy czy weekendowy wieczór do Gliwic, czy Katowic, a także bez problemu wrócić do domu. W opinii innego samorządowca linie nie są sukcesem – lecz obowiązkiem, który udało się spełnić wobec mieszkańców. Podkreśla się jednocześnie niedosyt w zakresie korekt rozkładów jazdy innych linii, które zdarzają się dublować z liniami metropolitalnymi, zamiast realizować kursy w innych obszarach gmin. W wyniku tych działań udało się zaplanować, zorganizować i zarządzać sieć połączeń autobusowych. System nie obejmuje połączeń kolejowych. Metropolia prowadzi jednak szereg działań zmierzających do powstania kolei metropolitalnej. W związku z tym wspiera finansowo gminy w pozyskiwaniu środków w ramach programu Kolej+, w ramach którego będą mogły uzyskać dofinansowanie na modernizację linii kolejowych, które następnie będą tworzyły spójną sieć kolei metropolitalnej. Warto podkreślić, że gminy spoza metropolii nie mają szans na realizację tego typu zadań – dlatego działanie metropolii związane z realizacją programu Kolej+ (pośrednio, bo głównymi beneficjentami są gminy ze względów proceduralnych) należy ocenić wysoko.

W przypadku metropolitalnych przewozów pasażerskich – głównym ograniczeniem jest brak możliwości realizacji połączeń poza granice Metropolii, aby połączyć obszary silnie powiązane z większymi miastami GZM na jej obrzeżach. Respondenci wskazywali natomiast, że największym problemem wpływającym na realizację działania jest przede wszystkim sposób ustalania przebiegu linii. Z uwagi na fakt, że linie metropolitalne są w całości finansowane z budżetu GZM – nie pojawiają się problemy związane z finansowaniem. Każdy z władarzy (szczególnie małych, ale rozległych gmin) oczekuje przystanków linii przyspieszonych „M” w jak największej liczbie miejscowości, co powoduje, że niektóre z nich tracą na znaczeniu (m.in. z powodu spowolnienia spowodowanego częstymi zatrzymaniami). Dodatkowo powstanie linii metropolitalnych nie wpłynęło na korekty rozkładów innych linii – co powoduje, że po niektórych jeżdżą zarówno linie metropolitalne „M” jak i linie o znaczeniu lokalnym – w większości się pokrywając.

Sukcesem okazały się działania w zakresie zrównoważonej mobilności miejskiej. Powstają plany budowy spójnej sieci tras rowerowych. Szczególnie mocno doceniają to samorządowcy z małych gmin, w zakresie budowy zintegrowanej sieci dróg rowerowych. Podkreśla się wyraźnie, że wcześniej nie istniała żadna polityka dot. infrastruktury rowerowej. Respondenci jako przykład podawali brak dążenia do zapewnienia ciągłości dróg rowerowych (prowadziły do granic miast/gmin, jednak nie w taki sposób, aby tworzyły spójną sieć w skali ponadlokalnej). Kolejny sukces związany jest z wdrożeniem metropolitalnych standardów budowy dróg rowerowych, który obliuguje wszystkie gminy GZM korzystające z funduszy GZM oraz funduszy unijnych w ramach RPO WS do stosowania wskazywanych rozwiązań.

Ewaluacja funkcjonowania Związku Metropolitalnego  
„Górnośląsko – Zagłębiowska Metropolia”  
w kontekście realizacji polityki spójności

Dodatkowo urzędnicy metropolitalni skierowali do samorządów ofertę doradztwa w zakresie przygotowywania projektów oraz odbiorów infrastruktury rowerowej. Wynajęty przez GZM projektant dokładnie sprawdza projekty modernizowanych dróg pod kątem wymagań dla dróg rowerowych. Wszystkie te działania pozwalają na stworzenie spójnej i wysokiej jakości sieci. Warto podkreślić, że znaczna część środków dla gmin pochodzi z Metropolitalnego Funduszu Solidarności funkcjonującego w GZM. W toku są działania związane z realizacją Roweru Metropolitalnego. Przygotowywany jest także Plan Zrównoważonej Mobilności Miejskiej, który obejmuje swoim zasięgiem nie tylko obszar GZM, ale również całego Subregionu Centralnego. Wynika to z podpisanego porozumienia pomiędzy Zarządem GZM a Związkiem Gmin i Powiatów Subregionu Centralnego. W ramach prac przygotowawczych dla Planu Zrównoważonej Mobilności Miejskiej, GZM przygotowała dokumenty problemowe stanowiące diagnozę jakościową do planu mobilności, pogłębiając wnioskami z Metropolitalnej Szkoły Prototypowania. Aktualnie prowadzone są prace w zakresie przygotowania diagnozy oraz dalszych etapów Planu Zrównoważonej Mobilności Miejskiej.

- Trudności w realizacji zadania wynikają głównie z brzmienia ustawy o publicznym transporcie zbiorowym i braku wpisania enumeratywnie do Ustawy wymogu integracji taryfowo-biletowej transportu autobusowo-tramwajowego z transportem kolejowym.
- GZM opracowuje Plan Zrównoważonej Mobilności Miejskiej – aktualnie jest na etapie analiz.
- Wdrożono dobrze oceniane rozwiązania w zakresie transportu rowerowego: metropolitalne standardy rowerowe, opracowano sieć metropolitalnych dróg rowerowych. Metropolia wspiera małe samorzady przy tworzeniu projektów i odbiorach dróg rowerowych.
- Zauważalne są sukcesy transportowe w porównaniu do innych aglomeracji w kraju. Roczna praca eksploatacyjna w GZM w ciągu 5 lat wzrosła o 27%, co jest największym przyrostem w odniesieniu do innych metropolii.
- W zadaniu dot. metropolitalnych przewozów pasażerskich negatywnie na ich realizację wpływa brak porozumienia w kontekście docelowego kształtu linii, jak i możliwości prawnych do obsługi nimi miejscowości poza GZM (i pozyskiwanie na ten cel zewnętrznych dofinansowań).
- Największym sukcesem Metropolii jest utworzenie metropolitalnej sieci połączeń autobusowych. Ma ona być rozwiązaniem do czasu utworzenia Kolei Metropolitalnej. Rozwiązanie bardzo dobrze zostało przyjęte przez mieszkańców i jest pozytywnie oceniane przez respondentów badań.

Ewaluacja funkcjonowania Związku Metropolitalnego  
„Górnośląsko – Zagłębiowska Metropolia”  
w kontekście realizacji polityki spójności

#### 1.1.4. Ustalanie przebiegu dróg krajowych i wojewódzkich

Zadanie związane ze współdziałaniem przy ustalaniu przebiegu dróg krajowych i wojewódzkich na obszarze związku metropolitalnego wynika zarówno z Ustawy jak i ze Statutu. Nie było ono jednak realizowane.

W zakresie współdziałania w ustalaniu przebiegu dróg krajowych i wojewódzkich Statut przewiduje dwa działania:

- opiniowanie – na wniosek ministra właściwego ds. infrastruktury, przebiegu dróg krajowych z uwzględnieniem spójności systemu komunikacyjnego oraz powiązań z siecią dróg krajowych,
- opiniowanie – na wniosek samorządu województwa, przebiegu dróg wojewódzkich z uwzględnieniem spójności systemu komunikacyjnego związku metropolitalnego.

Ze strony ministra właściwego ds. transportu ani Sejmiku Województwa nie wpływały do Zarządu GZM prośby o opinie w zakresie przebiegu dróg krajowych i wojewódzkich. Działania Zarządu GZM skupiały się na próbach nawiązywania kontaktów z GDDKiA, które do 2022 roku były pozostawiane bez odpowiedzi. Dopiero pod koniec 2022 roku odbyły się pierwsze spotkania związane m.in. z doświadczeniami urzędników Metropolii przy planowaniu inwestycji.

Przedstawiciele GZM nie zostali poproszeni przez ministra właściwego ds. infrastruktury ani samorząd województwa o opiniowanie przebiegu dróg krajowych/wojewódzkich. Mimo tego, że w ustawie o drogach publicznych istnieją jasne zapisy obligujące zarządców dróg krajowych i wojewódzkich do konsultowania przebiegu dróg z zarządem związku metropolitalnego, nie podejmowano działań w tym zakresie. Przedstawiciele GZM próbowali nawiązać kontakt z GDDKiA w zakresie współpracy. W ciągu 5 lat funkcjonowania Związku Metropolitalnego, takie działania nie zostały jednak podjęte. Respondenci wskazywali na problem wielomiesięcznych uzgodnień w przypadku chociażby zmian oznakowania skrzyżowań dróg krajowych/wojewódzkich z powiatowymi/gminnymi. Zgodnie z ustawą o drogach publicznych<sup>7</sup> GZM mógłby w drodze porozumienia stać się zarządcą dróg krajowych (z wyjątkiem autostrad i dróg ekspresowych) oraz dróg wojewódzkich. Taka współpraca mogłaby zostać nawiązana w trybie porozumienia (regulującego m.in. kwestie finansowe).

!	<ul style="list-style-type: none"><li>• W zakresie ustalania przebiegu dróg krajowych i dróg wojewódzkich z GDDKiA oraz Zarządem Województwa Śląskiego brak jest woli współpracy pomiędzy zarządcami dróg a GZM. Mimo posiadania narzędzi prawnych, nie podejmowano w tym zakresie działań.</li></ul>
---	---

<sup>7</sup> Ustawa z dnia 11 marca 1985 z późn. zm., Dz. U. 1985 Nr 14 poz. 60.

Ewaluacja funkcjonowania Związku Metropolitalnego  
„Górnośląsko – Zagłębiowska Metropolia”  
w kontekście realizacji polityki spójności

- |  |
|--|
| <ul style="list-style-type: none"><li>• Współdziałanie przy ustalaniu przebiegu dróg krajowych i autostrad wymagałoby większego zaangażowania ze strony Ministerstwa Infrastruktury oraz samorządu województwa, a także skuteczniejszego podejmowania prób przejęcia zadań przez GZM</li></ul> |
|--|

#### 1.1.5. Promocja związku metropolitalnego

Zgodnie z Ustawą, jednym z zadań GZM jest promocja związku metropolitalnego i jego obszaru. W tym zakresie odnotowano żadnych ograniczeń - jednak, podobnie jak w przypadku rozwoju społeczno-gospodarczego, pojawia się ryzyko różnic interpretacyjnych.

W Statucie najwięcej działań, bo aż 7, przewidziano dla promocji Związku Metropolitalnego i jego obszaru. Zaliczają się do nich:

- opracowanie i wdrożenie strategii promocyjnej związku w kraju i za granicą;
- opracowanie i wdrożenie systemu komunikacji wewnętrznej;
- opracowanie i wdrożenie metropolitalnego systemu identyfikacji wizualnej;
- promocję inwestycyjną;
- koordynowanie i standaryzacja działań gmin członkowskich w zakresie promocji obszaru związku metropolitalnego;
- budowanie świadomości metropolitalnej, zwiększenie partycypacji społecznej i wpływu mieszkańców na działania związane z metropolizacją regionu;
- udział w organizacjach i stowarzyszeniach o zasięgu krajowym i międzynarodowym.

W opinii respondentów promocja jest jednym z głównych zadań (obok transportu), na których skupia się Metropolia. Jednocześnie były one poddawane przez respondentów pod największą wątpliwość. W ich opinii promocja nie jest realizowana w efektywny sposób. Zwraca się także uwagę na fakt, że część zadań nie jest potrzebna, zaś środki na ich realizację powinny zostać przeniesione na inne działania. Nie ulegało jednak wątpliwości, w ocenie respondentów, że promocja (z różnymi efektami) jest realizowana i przykładana jest do niej duża wartość (często oceniana jako nadmierna).

Metropolia GZM prowadzi profesjonalną stronę internetową, media społecznościowe (Instagram, Facebook, Twitter, LinkedIn), w których prowadzone są działania informacyjne skierowane do mieszkańców i interesariuszy Metropolii. Dodatkowo wydawana jest papierowa publikacja (gazeta), która dostępna jest w urzędach gmin, sklepach, miejscach użyteczności publicznej. Mimo podejmowanych działań, zdaniem respondentów, mieszkańcy nie zawsze identyfikują się z Metropolią. Nie wiedzą czym ona jest (o czym mogą świadczyć wywiady swobodne przeprowadzone w gminach należących do GZM – mieszkańcy kojarzyli GZM z autobusami, lub nie kojarzyli jej wcale). Nazwa – Metropolia Górnośląsko-Zagłębiowska – jest trudna do wymówienia/zrozumienia przez zagranicznych interesariuszy. Może to

## Ewaluacja funkcjonowania Związku Metropolitalnego „Górnośląsko – Zagłębiowska Metropolia” w kontekście realizacji polityki spójności

świadczą, że opracowana i wdrożona strategia promocyjna związku w kraju i za granicą nie spełnia do końca swojej roli.

Metropolitalny system identyfikacji wizualnej został opracowany i wdrożony. Jest zauważalny na inwestycjach i zadaniach realizowanych ze środków GZM (np. logo na tablicach informacyjnych, logo umieszczone na autobusach, na biletach papierowych). Dzięki działaniom podejmowanym w zakresie identyfikacji wizualnej wizerunek GZM może być obecny podczas organizowanych na obszarze związku wydarzeń o charakterze międzynarodowym jak np. Mistrzostwa Świata w Piłce Siatkowej czy preCOP 2022.

Problematyczne wydaje się koordynowanie i standaryzowanie działań gmin członkowskich w zakresie promocji Związku Metropolitalnego. GZM nie dysponuje narzędziami nakładającymi na gminy obowiązek stosowania np. standardów wizualnych. W opiniach samorządów – chociażby kwestia umieszczania logotypów GZM w oficjalnej korespondencji urzędowej jest stosowana jedynie przez niektóre samorządy. Jeden z respondentów zwrócił uwagę na kwestie związane z brakiem chęci informowania mieszkańców o obecności GZM, w obawie o umniejszeniu zasług władz lokalnych w np. realizacji inwestycji. Według respondenta problematyczna okazała się także kwestia wspólnego standardu oznakowania ulic – takimi samymi tabliczkami w całej Metropolii. Jeden z samorządów udostępnił swój projekt – nikt nie chciał jednak z niego skorzystać – wszyscy czują silne przywiązanie do swojej gminy, jej herbu i dotychczas identyfikowanych z nią kolorów.

Budowanie świadomości metropolitalnej jest procesem złożonym i trudnym do osiągnięcia w okresie 5 lat (był to okres tzw. lockdown'ów spowodowanych pandemią COVID-19, kiedy możliwości budowania takiej świadomości zostały poważnie ograniczone). Świadomość na temat GZM jest budowana dzięki autobusom metropolitalnym i trudno znaleźć działania promocyjne, które mogą równie silnie oddziaływać na mieszkańców i przedsiębiorców.

Respondenci mają podzielone zdania w zakresie promocji inwestycyjnej. Jeden z respondentów podał przykład sukcesu podjętych działań promocyjnych, dzięki którym możliwe było pozyskanie inwestorów, którzy na obszarze GZM zbudują centra logistyczne. Przedstawiciele GZM wzięli udział w targach w Cannes, gdzie budowano pozytywny wizerunek Metropolii i nawiązali tam cenne kontakty, których wykorzystanie przyczyniło się do znalezienia podmiotów chcących inwestować na terenie GZM. Jednak zwraca się uwagę na fakt, że tego typu działania są prowadzone także przez urzędników Urzędu Marszałkowskiego, co wskazuje na powielanie kompetencji pomiędzy różnymi podmiotami. Respondenci (przedstawiciele JST) zaznaczali, że rozumieją potrzebę pozyskiwania inwestorów dla GZM, jako Metropolii, jednak podkreślali, że najlepszym rozwiązaniem byłoby ulokowanie inwestycji na obszarze danej (swojej) gminy (najczęściej gminy danego respondenta, z uwagi na znaczne

## Ewaluacja funkcjonowania Związku Metropolitalnego „Górnośląsko – Zagłębiowska Metropolia” w kontekście realizacji polityki spójności

korzyści finansowe z wpływów podatkowych).

GZM, zgodnie z listą porozumień nawiązało je z Zgromadzeniem Regionalnego Zrzeszenia Ruhry (RVR), Obszarem Metropolitalnym Barcelony czy Unią Metropolii Polskich. Brak jednak informacji, aby oprócz działań konsultacyjno-doradczych szły za tym wymierne efekty współpracy w ramach stowarzyszeń krajowych i europejskich.

- 
- Statut skupia dużą uwagę na działaniach promocyjnych. Przewidziano w nim 7 zadań – najwięcej spośród wszystkich grup dla ustawowych zadań.
  - Problemem jest koordynacja promocji wspólnie z gminami. Samorządom w największym stopniu zależy na działaniach ukierunkowanych na promowaniu poszczególnych JST, a nie całości obszaru metropolitalnego.
  - 5 lat istnienia GZM w czasie pandemii COVID-19 oraz sytuacji wojny w Ukrainie nie sprzyja rozwojowi działań promocyjnych i budowania wizerunku GZM wśród mieszkańców. GZM jest dostrzegany przez pasażerów komunikacji publicznej. Dla pozostałych grup jest zagadnieniem obcym.
  - W przypadku działań promocyjnych, największe ograniczenie wynika z podejścia przedstawicieli JST, którzy nie zawsze zgadzają się z ideą podejmowanych przez Zarząd działań.

---

### 1.1.6. DODATKOWE ZADANIA DLA GZM

Wśród dodatkowych ustawowych zadań, które powinny być realizowane, uznano (na podstawie wskazań respondentów, benchmarkingu oraz wiedzy eksperckiej):

- a) **Gospodarkę odpadami** – działanie to pozwoliłoby w przyszłości uniknąć problemów jak np. unieważnienie uchwały Zgromadzenia dot. powołania spółki zajmującej się termiczną obróbką odpadów komunalnych. Eksperti podczas panelu ekspertów wyrazili pełne zrozumienie dla decyzji Wojewody, podkreślając ogromną wadę ustawy, która nie dała związkowi metropolitalnemu twardych narzędzi do realizacji tego typu zadań.
- b) **Gospodarkę wodociągowo-kanalizacyjną** – problem podkreślany był przez samych respondentów. Na obszarze GZM funkcjonuje Górnośląskie Przedsiębiorstwo Wodociągów S.A będące własnością samorządu województwa. Jeśli obejmuje ono swoim działaniem samorzady GZM, powinno znaleźć się pod zarządem Metropolii. Pozwoliłoby to rozszerzać jego zasięg o kolejne gminy. Zdaniem samorządów – ogromny sens miałyby czasem dociągnięcie wodociągu lub kanalizacji od strony

Ewaluacja funkcjonowania Związku Metropolitalnego  
„Górnośląsko – Zagłębiowska Metropolia”  
w kontekście realizacji polityki spójności

sąsiadującej gminy, niż gminy właściwej. W aktualnych warunkach prawnych nie jest to możliwe.

- c) **Grupy zakupowe** – obecnie są realizowane (nie potrzeba do tego ustawy metropolitalnej) jednak ich wdrażanie z sukcesami mogłoby otworzyć drogę do bardziej skomplikowanych zakupów niż energia, gaz czy paliwa. Respondenci podkreślali, że nie można mówić o oszczędnościach wynikających z grup zakupowych, jednak o ograniczaniu rosnących kosztów, co w obecnych czasach jest dla samorządów dużą pomocą.
- d) **Działania zmierzające do zapewnienia bezpieczeństwa energetycznego w obszarze GZM** – w tym rozwój odnawialnych źródeł energii. Zapewniłoby to bezpieczeństwo energetyczne samorządów GZM, a także w razie chęci budowy np. własnych elektrowni wykorzystujących OZE uchroniłoby przed ryzykiem unieważnienia uchwały przez Wojewodę.
- e) **Tworzenie instrumentów finansowych** – aktualnie GZM nie może udzielać gminom pożyczek. W poprzednich latach gminy zostały obficie dofinansowane ze środków Metropolitalnego Funduszu Solidarności, jednak samorządy zauważają, że w przyszłości środki będą konsumowane na działania własne GZM. Zauważają jednak potrzebę stworzenia instrumentu umożliwiającego uzyskanie krótkoterminowych pożyczek – np. na wkład własny w projekcie unijnym. Byłoby to działanie tańsze niż w przypadku prywatnych pożyczek czy emisji obligacji – ale przede wszystkim znacznie szybsze.

Zauważono, że biorąc pod uwagę aktualnie obowiązujące (grudzień 2022 r.) uwarunkowania prawne realizacja działań odnoszących się do zagadnienia ładu przestrzennego nie jest w pełni możliwa. Dopuszczalne jest zawieranie porozumień między gminami a GZM w zakresie realizacji zadań z zakresu planowania przestrzennego, jednak samorządy nie są przychylnie temu rozwiązaniu. Gminy mają świadomość, że obecnie to od nich zależy kwestia decydowania o kierunkach zagospodarowania przestrzennego. Czują pewne obawy, że w przypadku, gdyby to Metropolia zarządzała aspektami zagospodarowania przestrzennego, to obszary małych gmin zostałyby przeznaczone pod mniej atrakcyjne funkcje np. przemysłowe lub mogłyby być pozbawione w całości terenów inwestycyjnych.

W zakresie planowania dróg krajowych i wojewódzkich organy odpowiedzialne za ich przebieg powinny przykładać większą wagę do współpracy z GZM. Zarząd Metropolii powinien w zdecydowany sposób rozważyć pełnienie funkcji zarządcy dróg krajowych i wojewódzkich na obszarze swojego działania, co byłoby zgodne z oczekiwaniami samorządów (zgłaszających problem długotrwałych uzgodnień z dotychczasowymi zarządcami).

## 1.2. ROZWÓJ SPOŁECZNO – GOSPODARCZY GZM – W ODNIESIENIU DO REALIZOWANYCH ZADAŃ

Pytania badawcze:

- Jakie są skutki społeczno-ekonomiczne dla aglomeracji śląskiej utworzenia związku metropolitalnego?

Jak wskazano w ustawie, jednym z zadań GZM jest kreowanie rozwoju społeczno-gospodarczego. W związku z tym, badaniem objęte zostały poszczególne aspekty związane z funkcjonowaniem obszaru - poprzez ich operacjonalizację za pomocą wskaźników - np. struktura demograficzna, rynek pracy czy zamożność samorządów wchodzących w skład GZM.

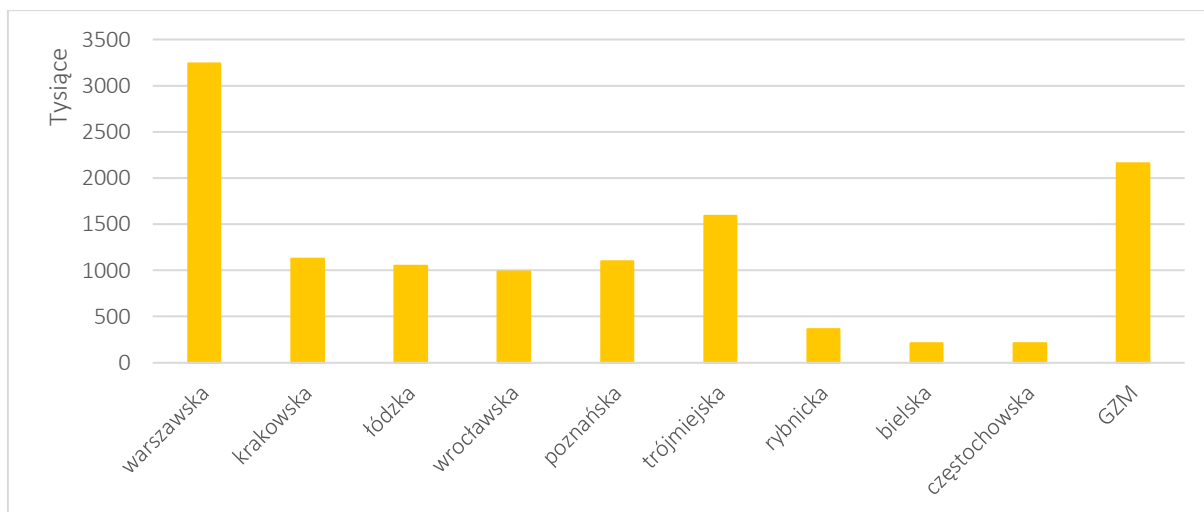
Ogólnym zjawiskiem, który można zaobserwować na obszarze GZM jest spadek populacji – jej powstanie nie wpłynęło na odwrócenie tego trendu (por. Rysunek 3). Zjawisko to jest zbieżne z obserwowanymi w innych aglomeracjach województwa śląskiego (aglomeracje rybnicka, bielska, częstochowska). W większości badanych obszarów aglomeracyjnych Polski odnotowano przyrost ludności (od 4% w aglomeracji trójmiejskiej do 7% w aglomeracji warszawskiej i krajowskiej). Jednocześnie stale wzrasta liczba osób w wieku poprodukcyjnym, co może mieć wpływ na zapotrzebowanie na usługi społeczne w kolejnych latach. Dodatkowo, na podstawie danych statystycznych zidentyfikować można problemy związane z niskim poziomem urodzeń i wysoką liczbą zgonów.

Porównując sytuację demograficzną i trendy zachodzących zjawisk widać, że na terenie wszystkich obszarów aglomeracyjnych woj. śląskiego przyrost naturalny na 1000 ludności jest ujemny i negatywna tendencja stale od 2019 roku się pogłębia.



## Ewaluacja funkcjonowania Związku Metropolitalnego „Górnośląsko – Zagłębiowska Metropolia” w kontekście realizacji polityki spójności

Rysunek 3. Liczba ludności na obszarze GZM w latach 2014-2021 [w tys.]



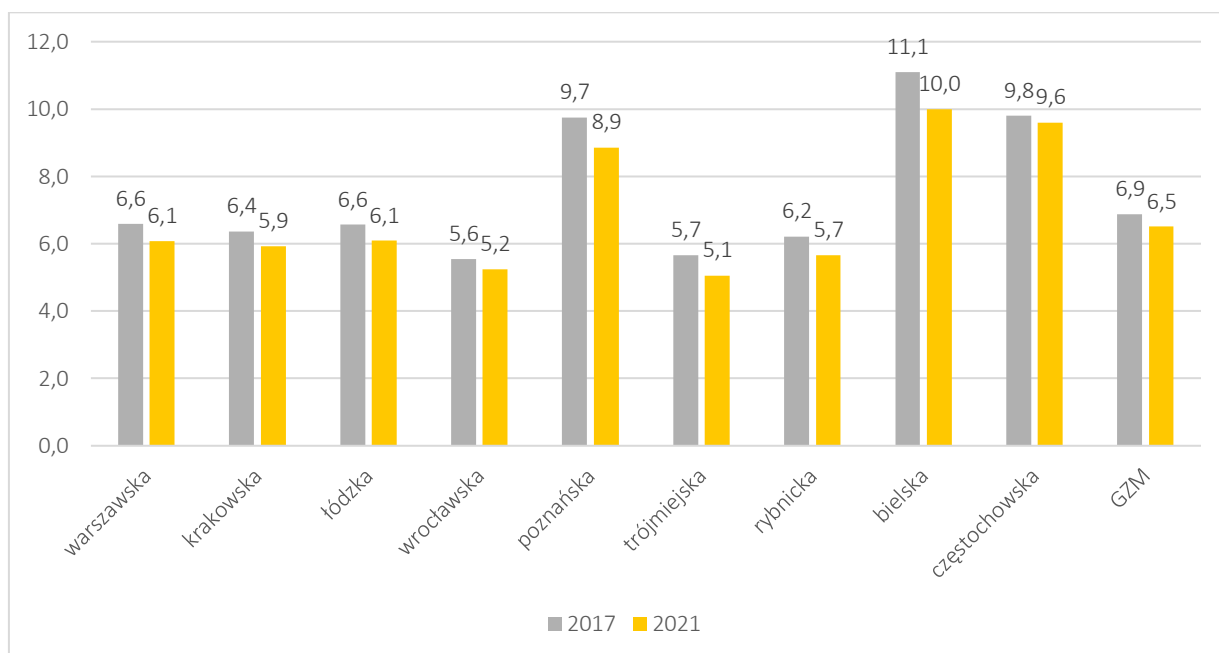
Źródło: opracowanie własne na podstawie BDL GUS.

Co ciekawe, na obszarze GZM odnotowano w latach 2017-2021 dodatnie saldo migracji na 1000 ludności. Widać jednak tendencję do wyludniania się obszarów miejskich i do pogłębiania się procesu suburbanizacji. Brak przydzielenia GZM kompetencji dotyczących kształtowania ładu przestrzennego, powiązany z brakiem władztwa planistycznego powoduje, brak istotnych zmian w tym zakresie wprowadzanych na obszarze całej metropolii. Warto przy tym zauważyć, że na tle województwa śląskiego, GZM cechuje relatywnie niskie pokrycie miejscowymi planami zagospodarowania przestrzennego. W samym GZM widać również wewnętrzne zróżnicowanie w tym zakresie. W tym kontekście warto zauważyć, że inne aglomeracje województwa śląskiego (rybnicka, bielska, częstochowska) odnotowują od 2017 roku ujemne wartości wskaźnika salda migracji na 1000 ludności.

Analizy danych wskaźnikowych pokazują, że powołanie GZM nie wpłynęło w sposób istotny na przedsiębiorczość mieszkańców – od 2017 roku wskaźnik liczby podmiotów gospodarki narodowej w rejestrze REGON na 1000 ludności zmniejszył swoją wartość o 6%. Trzeba przy tym powiedzieć, że jest to tendencja zauważalna również we wszystkich obszarach aglomeracyjnych w Polsce i w województwie śląskim (por. Rysunek 4).

Ewaluacja funkcjonowania Związku Metropolitalnego  
 „Górnośląsko – Zagłębiowska Metropolia”  
 w kontekście realizacji polityki spójności

Rysunek 4. Liczba podmiotów gospodarki narodowej w rejestrze REGON na 1000 ludności w poszczególnych obszarach aglomeracyjnych



Źródło: opracowanie własne na podstawie danych BDL GUS

Badano również zmianę stopy bezrobocia rejestrowanego na obszarze GZM. W latach 2017-2019 ulegał ona zmniejszeniu z poziomu 5,7% do poziomu 3,9%, by w 2020 roku wzrosnąć do poziomu 5,4%, na co wpływ mogła mieć pandemia COVID-19 i jej implikacje np. lockdowny<sup>8</sup>. W 2021 r. ponownie odnotowano spadek do poziomu 4,5%. Podobne tendencje, co do zmiany wartości wskaźnika w latach 2017-2021 odnotowano w innych aglomeracjach. GZM, pod względem wysokości stopy bezrobocia rejestrowanego w 2021, osiąga przeciętne w stosunku od innych badanych obszarów wyniki. Mniejsze problemy z bezrobociem odnotowuje się w aglomeracji warszawskiej, krajowskiej czy poznańskiej, większe np. w aglomeracji łódzkiej czy trójmiejskiej.

W kontekście rozwoju sfery społeczno – gospodarczej i powiązanej z nią zamożności mieszkańców zwrócono również uwagę na wysokość przeciętnego wynagrodzenia brutto. Mimo stałego wzrostu wartości tego wskaźnika w GZM (w latach 2017-2021), pozostaje on wyraźnie niższy niż w aglomeracji warszawskiej, wrocławskiej czy krakowskiej. Podobną wysokość przeciętnego wynagrodzenia brutto odnotowano w aglomeracji trójmiejskiej, a niższą np., w aglomeracji łódzkiej.

<sup>8</sup> Z uwagi na sposób prezentowania danych na temat bezrobocia w BDL GUS i chęć porównania GZM z innymi obszarami zdecydowano się określić zarówno stopę bezrobocia rejestrowanego, jak i przeciętne miesięczne wynagrodzenie brutto na podstawie danych dla powiatów, w skład których wchodzi gminy należące do poszczególnych aglomeracji.

Ewaluacja funkcjonowania Związku Metropolitalnego  
„Górnośląsko – Zagłębiowska Metropolia”  
w kontekście realizacji polityki spójności

!	<ul style="list-style-type: none"> <li>W świetle zgromadzonego materiału można wysnuć wniosek, że utworzenie związku metropolitalnego nie wpłynęło w znaczący sposób na sytuację społeczno-gospodarczą aglomeracji śląskiej. Mimo wpisania do Ustawy obowiązku realizowania działań mających na celu rozwój społeczno-gospodarczy obszaru przeszkodą w ich wypełnianiu są niekonkretne, Nieliteralnie określone zapisy aktu prawnego.</li> </ul>
---	--

### 1.3. ANALIZA BUDŻETU

Na realizację zadań statutowych w latach 2017-2022 Zarząd GZM przeznaczył blisko 5,08 mld zł. Najwięcej środków, bo ponad 1,5 mld złotych zostało zaplanowanych w wydatkach na 2022 rok. W 2017 GZM wydatkował jedynie 3,2 mln zł. Zauważalna jest tendencja wzrostowa, co może świadczyć o powiększaniu zestawu realizowanych działań z każdym kolejnym rokiem działania Metropolii GZM (por. Tabela 1).

Tabela 1. Wydatki GZM w latach 2017-2022

	2017	2018	2019	2020	2021	2022
Wydatki w roku	3 200 661,00 zł	148 098 600,00 zł	1 050 521 269,00 zł	1 172 415 598,00 zł	1 196 879 269,00 zł	1 511 950 794,00 zł
Wydatki skumulowane	3 200 661,00 zł	151 299 261,00 zł	1 201 820 530,00 zł	2 374 236 128,00 zł	3 571 115 397,00 zł	5 083 066 191,00 zł

Źródło: opracowanie własne na podstawie budżetów GZM za lata 2017-2022.

Analizując szczegółowo budżet GZM w latach 2017-2022 można dojść do wniosku, że powtarzający się w każdym roku wydatek dotyczy przede wszystkim funkcjonowania administracji publicznej. Od 2018 roku GZM stał się organizatorem transportu, w związku z czym znaczna część (od 66% w 2018 do 92% w 2021) została wydatkowana na realizowanie powiązanych z tym zadań (por. Tabela 2).

Tabela 2. Procentowy podział wydatków w budżecie GZM w podziale na działy w latach 2017-2022

DZIAŁ	2017	2018	2019	2020	2021	2022
Rolnictwo i łowiectwo	0,00%	0,14%	0,16%	0,05%	0,02%	0,03%
Wytwarzanie i zaopatrywanie w energię elektryczną, gaz i wodę	0,00%	0,00%	0,00%	0,11%	0,09%	0,06%
Transport i łączność	0,00%	66,02%	91,66%	89,98%	92,00%	89,50%
Turystyka	0,00%	1,01%	0,00%	0,03%	0,08%	0,00%
Gospodarka mieszkaniowa	0,00%	0,28%	0,85%	1,77%	0,33%	0,73%
Działalność usługowa	0,00%	0,05%	1,52%	0,51%	0,45%	0,20%
Szkolnictwo wyższe i nauka	0,00%	0,00%	0,00%	0,04%	0,09%	0,18%
Administracja publiczna	99,03%	17,46%	2,40%	2,26%	3,18%	6,34%
Bezpieczeństwo publiczne i ochrona przeciwpożarowa	0,00%	0,70%	0,06%	0,00%	0,03%	0,29%
Różne rozliczenia	0,97%	2,33%	1,90%	0,85%	0,01%	0,66%

Ewaluacja funkcjonowania Związku Metropolitalnego  
„Górnośląsko – Zagłębiowska Metropolia”  
w kontekście realizacji polityki spójności

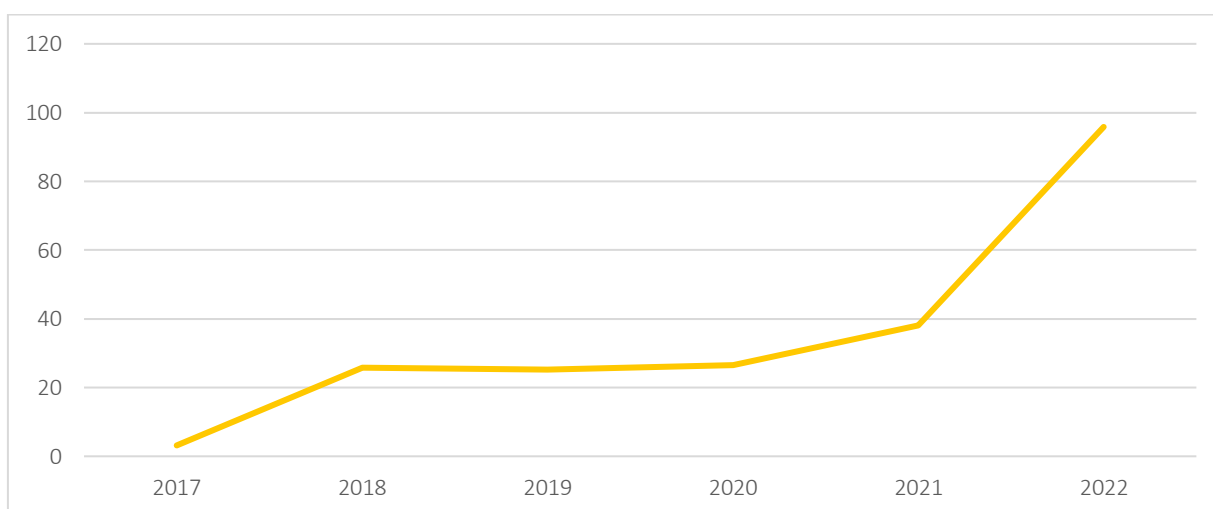
DZIAŁ	2017	2018	2019	2020	2021	2022
Oświata i wychowanie	0,00%	0,87%	1,23%	1,45%	0,58%	0,80%
Ochrona zdrowia	0,00%	0,00%	0,03%	0,97%	0,04%	0,08%
Pomoc społeczna	0,00%	0,00%	0,02%	0,18%	0,02%	0,17%
Rodzina	0,00%	0,00%	0,13%	0,02%	0,00%	0,00%
Pozostałe zadania w zakresie polityki społecznej	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,04%
Edukacyjna opieka wychowawcza	0,00%	0,07%	0,00%	0,13%	0,00%	0,01%
Gospodarka komunalna i ochrona środowiska	0,00%	7,87%	0,87%	1,13%	1,16%	0,65%
Kultura i ochrona dziedzictwa narodowego	0,00%	0,95%	0,33%	0,18%	0,08%	0,12%
Kultura fizyczna	0,00%	2,25%	0,26%	0,32%	0,17%	0,14%

Źródło: opracowanie własne na podstawie budżetów GZM za lata 2017-2022.

Analizując poszczególne lata (z wyłączeniem 2017 roku) można dojść do wniosku, że w 2018 roku najwięcej środków przeznaczono na transport, administrację publiczną i gospodarkę komunalną z ochroną środowiska (łącznie 91,35% budżetu). W 2019 – na transport, administrację i rozliczenia różne wydatkowano 95,97% środków. W 2020 roku najwięcej środków przeznaczono na transport, administrację publiczną i gospodarkę mieszkaniową – łącznie 94,02% środków. 2021 rok to najwyższe wydatki na transport, administrację publiczną i gospodarkę komunalną z ochroną środowiska – razem 96,3%. W 2022 roku na transport, administrację publiczną i oświatę, i wychowanie przeznaczono 96,64% środków.

Należy podkreślić, że koszty administracji publicznej w latach 2017-2022 urosły prawie o 400% (z ok. 25 mln zł rocznie do 95 mln zł) (por. Rysunek 5).

Rysunek 5. Koszty administracji publicznej w GZM [mln zł] w latach 2017-2022



Źródło: opracowanie własne na podstawie budżetów GZM za lata 2017-2022.

Należy wziąć pod uwagę, że wśród środków przeznaczonych na administrację publiczną, część z nich wydatkowana jest na ustawowe zadanie związane z promocją JST należących do GZM. Wydatki te stanowiły od 12% (w 2022 roku) do 37% (w 2018 roku) całości wydatkowanych

Ewaluacja funkcjonowania Związku Metropolitalnego  
„Górnośląsko – Zagłębiowska Metropolia”  
w kontekście realizacji polityki spójności

środków na administrację publiczną w GZM (por. Tabela 3).

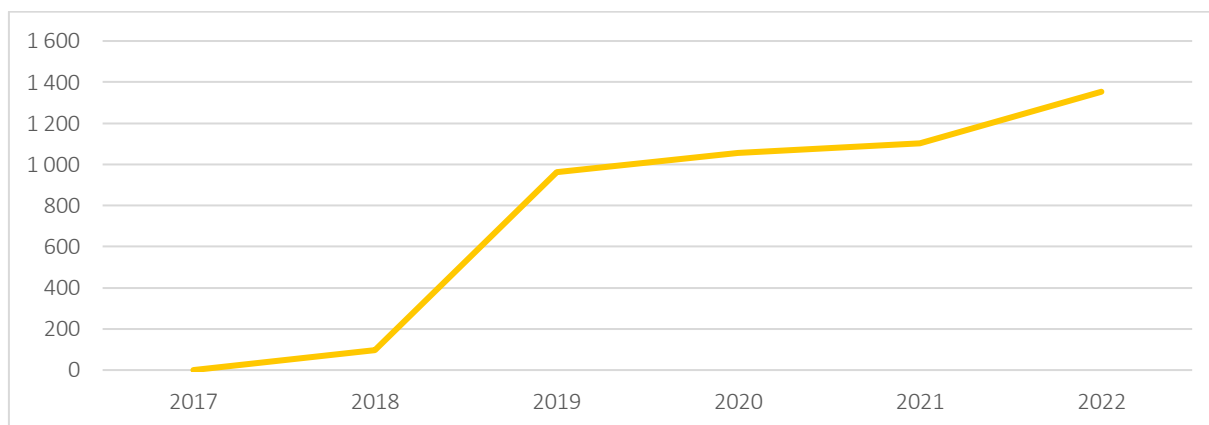
Tabela 3. Wydatki na promocję w ogóle wydatków na administrację publiczną w GZM

	2017	2018	2019	2020	2021	2022
% wydatków na administrację	20%	37%	24%	14%	23%	12%
% wydatków ogółem	20,17%	6,41%	0,59%	0,32%	0,72%	0,76%

Źródło: opracowanie własne na podstawie budżetów GZM za lata 2017-2022.

Wydatki na transport (czyli ustawowe zadanie GZM) wzrosły z ok 100 mln zł do 1,3 mld zł, co jest zjawiskiem pożądanym (por. Rysunek 6) – czego efekty przedstawia rosnąca praca przewozowa (por. Rysunek 2).

Rysunek 6. Wydatki na transport w latach 2017-2022 [mln zł]



Źródło: opracowanie własne na podstawie budżetów GZM za lata 2017-2022.

Analizując wydatki na transport można dojść do wniosku, że GZM najwięcej przeznaczył na pozycję budżetową związaną z lokalnym transportem zbiorowym. Ze środków GZM były finansowane także drogi publiczne (poza krajowymi), a także drogi wewnętrzne – środki te były przeznaczane na Metropolitalny Fundusz Solidarności, z którego gminy mogły finansować m.in. remonty dróg. Wydatkowane były także środki na infrastrukturę kolejową – z przeznaczeniem m.in. na wkład własny do projektu Kolej+ (por. Tabela 4)

Tabela 4. Podział wydatków na transport w latach 2017-2022

ROZDZIAŁ	2017	2018	2019	2020	2021	2022
Infrastruktura kolejowa		270 000,00 zł	120 000,00 zł	11 019 408,00 zł	22 364 007,00 zł	4 025 934,00 zł
Lokalny transport zbiorowy		16 523 816,00 zł	932 837 018,00 zł	1 011 336 387,00 zł	1 061 286 399,00 zł	1 332 290 213,00 zł
Drogi publiczne krajowe			0,00 zł			

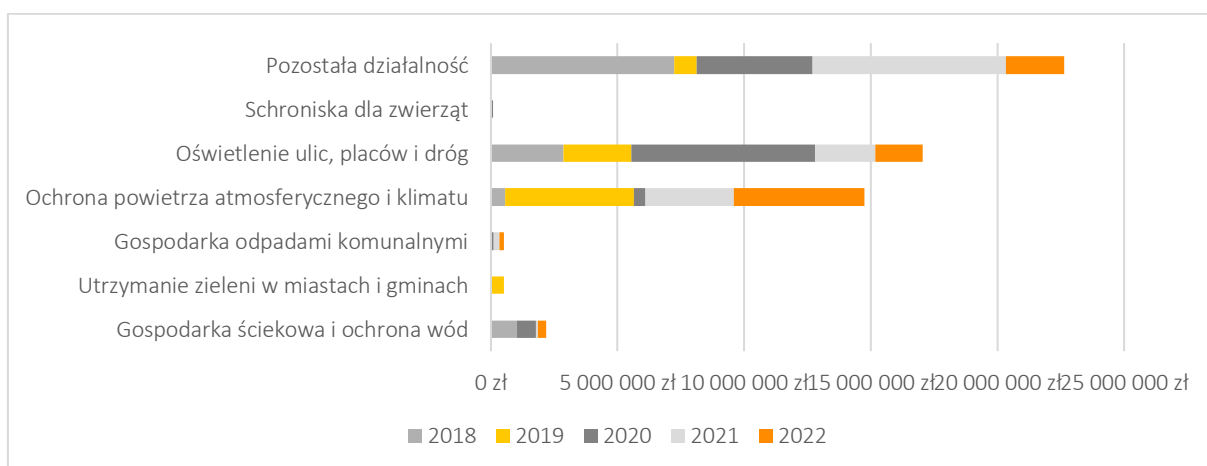
Ewaluacja funkcjonowania Związku Metropolitalnego  
 „Górnośląsko – Zagłębiowska Metropolia”  
 w kontekście realizacji polityki spójności

ROZDZIAŁ	2017	2018	2019	2020	2021	2022
Drogi publiczne w miastach na prawach powiatu (w rozdziale nie ujmują się wydatków na drogi gminne)		25 917 638,00 zł	3 248 846,00 zł	7 315 643,00 zł	3 525 378,00 zł	485 714,00 zł
Drogi publiczne gminne		49 490 123,00 zł	18 250 682,00 zł	14 363 166,00 zł	9 001 395,00 zł	6 370 035,00 zł
Drogi wewnętrzne		1 585 231,00 zł	350 000,00 zł	1 023 350,00 zł	243 274,00 zł	
Funkcjonowanie dworców i węzłów przesiadkowych						1 226 300,00 zł
Funkcjonowanie systemów rowerów publicznych						585 688,00 zł
Pozostała działalność		3 988 872,00 zł	8 138 797,00 zł	9 930 491,00 zł	4 729 935,00 zł	8 227 501,00 zł

Źródło: opracowanie własne na podstawie budżetów GZM za lata 2017-2022.

Trzeci rodzaj wydatków, który najczęściej pojawia się wśród najwyższych w zestawieniu dotyczy gospodarki komunalnej i ochrony środowiska. W kategorii tej najwięcej środków – ponad 20 mln zł w skali wszystkich analizowanych lat dotyczy pozycji „pozostała działalność”. Znaczna część środków została przeznaczona na oświetlenie ulic, placów i dróg. Ok. 14 mln zł zostało poświęconych na ochronę powietrza i klimatu, co stanowi w skali całości wydatków GZM ok 0,3%. Nie uwzględniono 2017 roku z uwagi na brak wydatków w tym zakresie (por. Rysunek 7).

Rysunek 7. Skumulowane wydatki na poszczególne pozycje w zakresie gospodarki komunalnej i ochrony środowiska w latach 2018-2022.



Źródło: opracowanie własne na podstawie budżetów GZM za lata 2018-2022.

Wyłączając z wydatków transport, administrację publiczną oraz gospodarkę komunalną z ochroną środowiska, do zagospodarowania od 2018 roku pozostawało między 4 a 9%

Ewaluacja funkcjonowania Związku Metropolitalnego  
„Górnośląsko – Zagłębiowska Metropolia”  
w kontekście realizacji polityki spójności

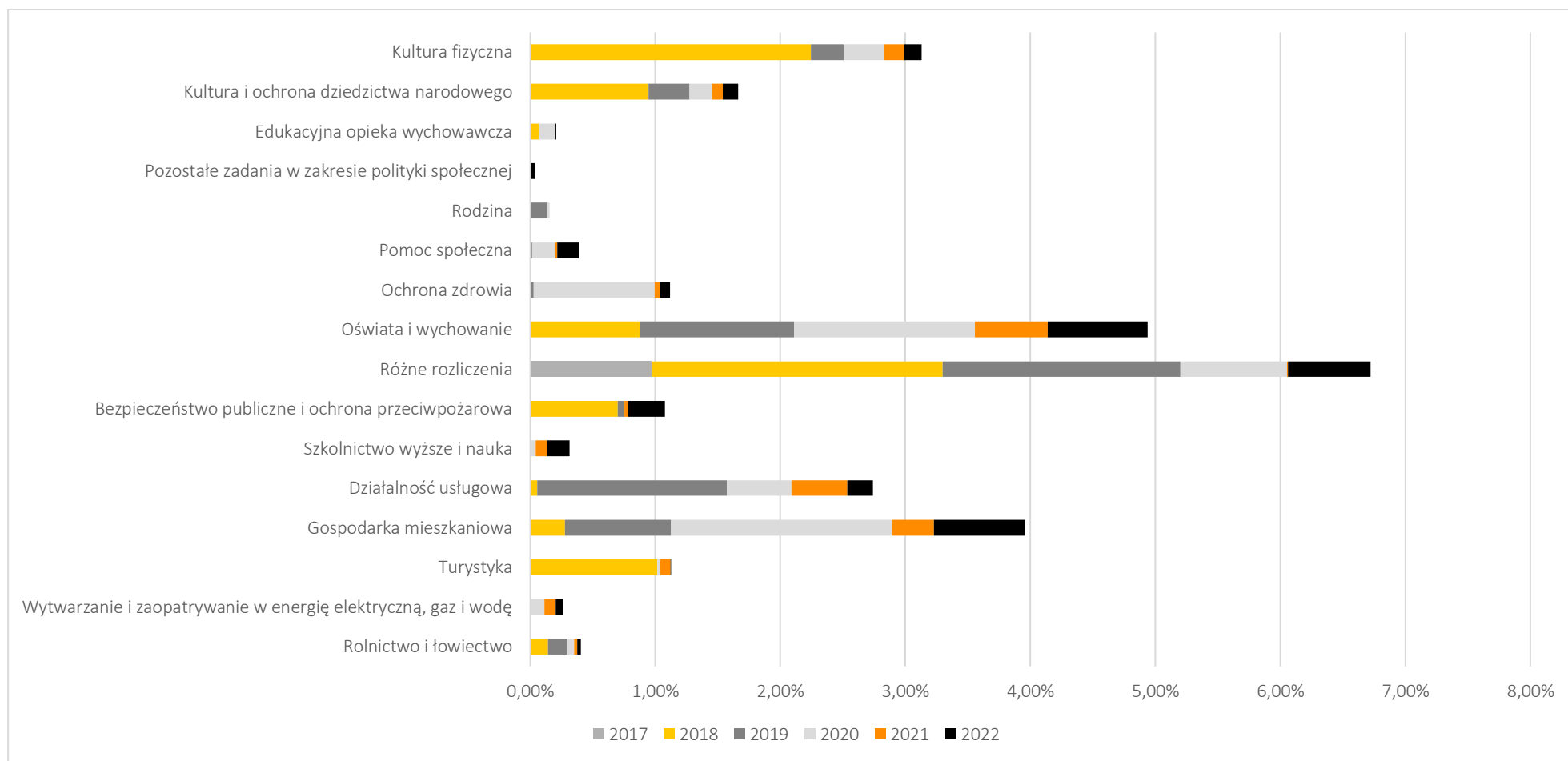
środków. Ich analiza wskazuje, że największe wydatki (powyżej 2% wydatków w danych latach) były poczynione na kulturę fizyczną oraz na pozycję pn. „rozliczenia różne”. Wydatki powyżej 1,5% dotyczyły gospodarki mieszkaniowej i działalności usługowej, zaś wydatki powyżej 1% - turystyki oraz oświaty i wychowania. Zadania te nie wynikają wprost z Ustawy lub Statutu GZM (por. Rysunek 8). Przyczyną takiej sytuacji jest koncentracja GZM od 2019 r. na realizacji zadań odnoszących się do transportu, które są pozytywnie odbierane zarówno przez JST jak i mieszkańców. Wzrost wysokości dochodów GZM nie ma wpływu na podejmowane działania dotyczące realizacji innych zadań ustawowych. Analiza pokazuje, że w 2022 r. zwiększyła się liczba wspieranych kategorii, jednak zmniejszyła się wartość kierowanych na nie funduszy. Może wynikać to z poszukiwania innych niż transport, obszarów działalności GZM.

W katalogu wydatków nie zaobserwowano wydatków poczynionych na kształtowanie ładu przestrzennego czy planowanie przebiegu dróg krajowych oraz wojewódzkich.

Całość wydatków budżetowych została przedstawiona w zbiorczej tabeli stanowiącej załącznik 4 do Raportu.

Ewaluacja funkcjonowania Związku Metropolitalnego  
 „Górnośląsko – Zagłębiowska Metropolia”  
 w kontekście realizacji polityki spójności

Rysunek 8. Względny (procentowy) udział wydatków GZM z wyłączeniem transportu, administracji publicznej oraz gospodarki komunalnej i ochrony środowiska w pozostałych kategoriach



Źródło: opracowanie własne na podstawie budżetów GZM za lata 2017-2022.



Ewaluacja funkcjonowania Związku Metropolitalnego  
„Górnośląsko – Zagłębiowska Metropolia”  
w kontekście realizacji polityki spójności

!	<ul style="list-style-type: none"><li>• Finansowanie zdecydowanej mierze zostało poświęcone na transport. Jedynie w 2017 (rok założenia GZM) nie przeznaczono na niego żadnych funduszy. W 2018 transport pochłonął 66% wszystkich wydatków, w 2019 – 92%, w 2020 – 90%, w 2021 -92 %, zaś w 2022 – 90%. Na drugim miejscu jest administracja publiczna – w 2017 roku 99% wydatków, w 2018 – 17%, 2019 i 2020- 2%, 2021 – 3%, w 2022 – 6%.</li><li>• W ostatnich trzech latach funkcjonowania GZM (czyli po przejściu procedur założenia i uruchomienia) – transport i administracja pochłonęły 94% w 2019, 92% w 2020, 95% w 2021 i 96% w 2022. Na pozostałe działania pozostało kolejno 8%, 5% i 4% (2020, 2021, 2022). Trudno jest więc realizować dobrze zadania określone w statucie i ustawie w momencie przeznaczania na nie tak znikomych środków finansowych.</li><li>• Wydatki są poddawane kontrolom RIO w Katowicach i nie było do nich zastrzeżeń.</li></ul>
---	---

#### 1.4. Organy Związku Metropolitalnego

Pytania badawcze:

- Czy zakres uprawnień, działań i obowiązków organów związku metropolitalnego jest odpowiedni? Czy należałoby go zmienić? Jakie powinny być to zmiany? Czy relacje kompetencji pomiędzy ZM a JST wchodzących w jego skład są efektywne?

Zapisy ustawy metropolitalnej nie narzucają związkowi metropolitalnemu sposobu wyboru władz. Jako pierwszego pełnomocnika, odpowiedzialnego za prawne przygotowanie związku do dalszego funkcjonowania w 2017 roku wskazano Prezydenta Katowic, co podkreśla wysoką rangę samorządową dla tworzonego organu metropolitalnego. To do pełnomocnika (Prezydenta Katowic) należało opracowanie Statutu Związku Metropolitalnego (zatwierdzonego przez Radę Ministrów w 2017 r.) oraz opracowanie uchwały dot. pierwszego budżetu GZM.

Wskazano, że organami związku są Zgromadzenie oraz Zarząd. Zgromadzenie składa się z delegatów gmin wchodzących w skład Metropolii – po jednym z każdej gminy. Statut wskazał liczbę 41 delegatów. Delegatami mogą być wójtowie, burmistrzowie lub prezydenci miast (ew. osoby przez nich upoważnione). Jako wyłączną właściwość Zgromadzenia wskazano:

- 1) uchwalanie strategii rozwoju związku metropolitalnego;
- 2) uchwalanie statutu związku metropolitalnego;
- 3) uchwalanie ramowego studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego związku metropolitalnego;
- 4) uchwalanie budżetu związku metropolitalnego;

Ewaluacja funkcjonowania Związku Metropolitalnego  
„Górnośląsko – Zagłębiowska Metropolia”  
w kontekście realizacji polityki spójności

- 5) rozpatrywanie sprawozdania z wykonania budżetu związku metropolitalnego oraz sprawozdań finansowych związku metropolitalnego;
- 6) wybór i odwołanie zarządu oraz ustalanie wynagrodzenia przewodniczącego zarządu;
- 7) podejmowanie uchwały w sprawie udzielenia lub nieudzielenia absolutorium zarządowi z tytułu wykonania budżetu związku metropolitalnego;
- 8) podejmowanie uchwał w sprawach majątkowych związku metropolitalnego dotyczących:
  - a) zasad nabywania, zbywania i obciążania nieruchomości oraz ich wydzierżawiania lub wynajmowania na czas oznaczony dłuższy niż 3 lata (...);
  - b) emitowania obligacji oraz określania zasad ich zbywania, nabywania i wykupu;
  - c) zaciągania długoterminowych pożyczek i kredytów;
  - d) ustalania maksymalnej wysokości pożyczek i kredytów krótkoterminowych zaciąganych przez zarząd oraz maksymalnej wysokości pożyczek i poręczeń udzielanych przez zarząd w roku budżetowym;
  - e) tworzenia spółek prawa handlowego lub spółdzielni (...);
  - f) tworzenia, przekształcania i likwidowania jednostek organizacyjnych związku metropolitalnego oraz wyposażania ich w majątek.

Zgromadzeniem kieruje przewodniczący wraz z nie więcej niż 3 wiceprzewodniczącymi. Zgromadzenie może powoływać komisje stałe lub doraźne, wskazując delegatów wchodzących w ich skład.

Biorąc pod uwagę zakres kompetencji Zgromadzenia jako najważniejszego organu doradczego w GZM, należy zwrócić uwagę na zagrożenia wynikające z jego składu osobowego. Jest to 41 samorządowców (lub ich przedstawicieli), którzy są wybierani w wyborach powszechnych raz na pięć lat, przez mieszkańców swoich miast i gmin mogą nie mieć interesu politycznego w działaniach na rzecz Metropolii. Wnioski te wynikają także pośrednio z przeprowadzonych rozmów z częścią z nich – najważniejszą kwestią są sprawy lokalne, z których są rozliczani przez wyborców. Pomimo to cenią sobie bardzo współpracę metropolitalną. Uważają, że ich głos jest cenny w istnieniu Metropolii, ale może być też w mniejszym stopniu brany pod uwagę. Zagrożenie dostrzega się też w podejściu włodarzy gmin do kwestii metropolitalnych. W roku wyborczym (z uwagi na kampanię wyborczą) i po nim (z uwagi na wdrożenie nowych włodarzy) może to doprowadzać do pewnego rodzaju stagnacji w podejmowaniu odważnych decyzji. Ryzykiem jest także wybór samorządowców, którzy mogą być nie do końca przychylni idei metropolii (np. w kwestii przekazywania części zadań gmin). Ryzyko to może być szczególnie mocno odczuwalne w nadchodzących latach, w których mniejsze gminy mogą czerpać mniejsze korzyści niż dotychczas (np. z Metropolitalnego Funduszu Solidarności czy programu działań na rzecz ograniczenia niskiej emisji). Może to wynikać ze zmniejszającej się stabilności budżetów dużych samorządów. Opinia ta była potwierdzana częściowo przez respondentów – samorządowców, jak i pozostałych badanych grup.

## Ewaluacja funkcjonowania Związku Metropolitalnego „Górnośląsko – Zagłębiowska Metropolia” w kontekście realizacji polityki spójności

Pewnym sposobem na zniwelowanie przedstawionego powyżej zagrożenia, wynikającego ze sceptycznego podejścia do kwestii metropolii jest niespotykany dotąd w skali kraju sposób liczenia głosów, niezbędnych do podejmowania przez Zgromadzenie uchwał. Służyć temu ma warunek podwójnej większości głosów, który zostaje spełniony wtedy, gdy za przyjęciem uchwały głosuje zarówno większość obecnego składu Zgromadzenia, jak i większość wynikająca z liczby ludności gmin, reprezentowanych przez obecnych delegatów. Działanie to miało zapewnić gminom poczucie bezpieczeństwa, skutkujące tym, że uchwały nie będą podejmowane przez wiele gmin o małej liczbie ludności. Warunek ten ma na celu umożliwienie wspólnego podejmowania decyzji, z którymi zgadzać się będą przedstawiciele jak większości gmin, którzy równocześnie reprezentują interesy większości mieszkańców Metropolii.

Drugim ciałem zarządczym związku metropolitalnego jest Zarząd, składający się z 5 członków, w tym z przewodniczącego. Co ważne wskazano, że członkiem Zarządu nie może być osoba zasiadająca w organie JST, wóldarzem (ani zastępcą) gminy, wojewodą (lub wicewojewodą), posłem, ani senatorem. Taki sposób zapisu wymusił z góry pewną apolityczność Zarządu Związku Metropolitalnego, co miało dać mandat pewnego rodzaju niezależności członków Zarządu.

Każdego roku Zarząd powinien otrzymać absolutorium za wykonanie budżetu. Nieotrzymanie absolutorium może skutkować odwołaniem Zarządu. Co więcej, Zgromadzenie może odwołać Zarząd z każdej innej, obiektywnej przyczyny na wniosek min. 11 delegatów. Wymagane jest uzyskanie opinii Komisji Rewizyjnej (nie ma informacji, że Komisja musi ten wniosek poprzeć). Podobnie jak w przypadku innych uchwał wymagana jest podwójna większość. W przypadku jej braku, kolejna próba odwołania Zarządu może nastąpić po 6 miesiącach. Znacznie łatwiejsze jest odwołanie członka Zarządu – głosowanie odbywa się na wniosek samego przewodniczącego Zarządu.

Tematyka odwołania Zarządu była często poruszana przez respondentów (w kontekście uwarunkowań prawnych, nie oceny pracy). Wskazywano na ryzyko mocnego uzależnienia prac Zarządu od decyzyjności Zgromadzenia GZM. Część respondentów z grupy gmin należących do GZM oraz sąsiadujących miało obawy czy fakt możliwości odwołania Zarządu w każdej chwili może decydować o niepodejmowaniu odważnych decyzji, które mogłyby być niezadowolające dla niektórych grup samorządów. Jednocześnie podkreślano przy tym kwestie związane z warunkiem podwójnej większości głosów. Doceniono kwestie kompromisów, które udaje się wypracowywać wspólnie ze Zgromadzeniem. Jednak i w tym przypadku – może dochodzić do sytuacji, że zmiana wóldarzy gmin będzie mogła doprowadzić do zmian w Zarządzie. Jest to o tyle ryzykowne, że Zarząd jest organem wykonawczym –

## Ewaluacja funkcjonowania Związku Metropolitalnego „Górnośląsko – Zagłębiowska Metropolia” w kontekście realizacji polityki spójności

wszelkie zmiany mogłyby zaburzyć funkcjonowanie Metropolii, doprowadzając nawet do zmiany kursu działań, w tym obranych do realizacji w długofalowych planach inwestycji. Według niektórych respondentów, część samorządowców wykorzystuje pozycję w GZM do budowania swojego kapitału politycznego. O ile nie wpływa to negatywnie na rozwój polityki metropolitalnej, takie działania nie powinny być jednak odbierane negatywnie. Wręcz przeciwnie, może to budować pozytywny wizerunek Metropolii w szerszym gronie odbiorców.

W ustawie wskazane zostały także zadania Zarządu. Należy do nich w szczególności:

1. wykonywanie uchwał zgromadzenia;
2. gospodarowanie mieniem związku metropolitalnego;
3. przygotowywanie projektu i wykonywanie budżetu związku metropolitalnego;
4. kierowanie, koordynowanie i kontrolowanie działalności jednostek organizacyjnych związku metropolitalnego, w tym zatrudnianie i zwalnianie ich kierowników.

Ustawa określiła także sposób w jaki Zgromadzenie może kontrolować Zarząd – służyć temu miała Komisja Rewizyjna składająca się z min. 3 delegatów. W realizacji zadań Zarząd jest wspierany przez Urząd Metropolitalny. Na jego czele stoi przewodniczący Zarządu, będący jednocześnie kierownikiem Urzędu. Co ważne, Urząd Metropolitalny jest jednostką budżetową w rozumieniu przepisów o finansach publicznych.

Analiza danych wskazuje, że zakres uprawnień, działań i obowiązków organów Związku Metropolitalnego tj. Zgromadzenia oraz Zarządu jest odpowiedni. Respondenci nie mają wątpliwości, że główne prace są wykonywane przez Zarząd. W opinii przedstawicieli samorządów – prace Zarządu należy ocenić pozytywnie. Zwraca się szczególną uwagę na kwestię dążenia do połączenia interesów wszystkich stron. Wskazano przy tym na silne przywództwo dużych miast: m.in. Katowic, Zabrze, Sosnowca, Tarnowskich Gór, Gliwic, Bytomia. Prowadzenie prac GZM, w tak silnym politycznie otoczeniu, jest oceniane jako wyzwanie trudne, ale takie, z którym przewodniczący w okresie 5 lat poradził sobie bardzo dobrze.

Jako zagrożenie dla integralności Związku Metropolitalnego odczuwa się obawę o możliwość odwołania przewodniczącego w każdym momencie. Rozwiązania tego problemu doszukiwać się można w propozycji przejścia na kolejny etap integracji metropolii – tj. metropolię na prawach powiatu. Wiązać się to będzie z bezpośrednimi wyborami organów Metropolii. Na znaczeniu straciłoby Zgromadzenie. Całość władzy pochodziłaby od wyborców, którzy wybieraliby swoich przedstawicieli - radnych powiatu metropolitalnego. Respondenci wskazywali też zagrożenia wynikające z bezpośrednich wyborów przedstawicieli organów zarządczych. Wskazywano wśród nich:

Ewaluacja funkcjonowania Związku Metropolitalnego  
„Górnośląsko – Zagłębiowska Metropolia”  
w kontekście realizacji polityki spójności

- niezajomość problemów obszaru GZM – Wójt/burmistrz/prezydent ma szeroki pogląd na problemy, potencjały oraz potrzeby mieszkańców danej gminy/miasta. Radni powiatu metropolitalnego, traktujący pracę na rzecz JST jako zadanie dodatkowe (łącznie z pracą zawodową) mogą nie być stuprocentowo zaangażowani w sprawy problemów mieszkańców dużego obszaru;
- upolitycznienie GZM – aktualnie Metropolia jest związkiem samorządowym – nie ma na to wpływu polityka krajowa. Doświadczenia z wyborami do rady powiatu (brak znajomości wśród obywateli zadań powiatu) oraz sejmiku województwa (brak wiedzy o kompetencjach tego organu) powodują zagrożenie, że mieszkańcy wybieraliby kandydatów partyjnych, nie zawsze dobrze rozumiejących potrzeby Metropolii (poza samorządowcami najlepiej znają je apolityczni społecznicy np. przedstawiciele NGO).

Proponuje się zmianę procedur dotyczących odwołania Zarządu. Powinien mieć zapewnione większe bezpieczeństwo np. poprzez odwołanie za pośrednictwem minimum 75% głosów Zgromadzenia. Zakresu obowiązków Zarządu i Zgromadzenia nie należy zmieniać.

Relacje kompetencji między Związkiem Metropolitalnym a JST wchodzącymi w skład Związku są odpowiednio ukształtowane. Dochodzi jednak do sytuacji, w których nie ma jednomyślności w podejmowaniu decyzji (np. niekorzystne dla jednej gminy rozwiązanie). W opinii ekspertów takie działania w długim okresie mogą powodować chęć opuszczenia GZM przez samorządy, które będą czuły niezadowolenie z decyzji bezpośrednio ich dotyczących. Poza tym respondenci doceniali kwestie kompromisów, które udaje się wypracować. Do tej pory gminy nie ponoszą zwiększonych kosztów wynikających z obecności w GZM. Podkreśla się więc, że korzyści, które są osiągane, nie pozwalają na wysnuwanie wniosków, że relacje kompetencji mogą być niewłaściwie ukształtowane.

- |   |  |
|---|--|
| ! | <ul style="list-style-type: none"><li>• Najważniejszymi organami związku metropolitalnego GZM są Zgromadzenie oraz Zarząd. Zgromadzenie składa się z przedstawicieli wszystkich gmin należących do GZM. Atutem przyjętego sposobu zarządzania jest system podwójnej większości głosów. Ważność uchwał stwierdza się w przypadku poparcia ich przez zarówno większość gmin w ujęciu ilościowym jak i przewagą liczby mieszkańców. Pozwala to z jednej strony zabezpieczyć interesy mniejszych gmin, jak i dużych miast (których jest mniej ilościowo, reprezentują zaś większą liczbę mieszkańców). Wymaga to od reprezentantów samorządów kompromisów.</li><li>• Zarząd GZM składa się z 5 osób wybieranych przez Zgromadzenie. Statut narzuca wymogi, które obligują do zachowania apolityczności członków Zarządu.</li><li>• Część respondentów miało obawy, czy fakt możliwości odwołania Zarządu w każdej chwili może wpływać na decyzje o niepodejmowaniu odważnych rozwiązań, które mogłyby być niekorzystne dla niektórych grup samorządów.</li></ul> |
|---|--|

Ewaluacja funkcjonowania Związku Metropolitalnego  
„Górnośląsko – Zagłębiowska Metropolia”  
w kontekście realizacji polityki spójności

## 1.5. Funkcjonowanie Związku Metropolitalnego

### Pytania badawcze:

- Czy model finansowania zadań związku metropolitalnego jest optymalny? Czy poziom i struktura źródeł finansowych jest wystarczająca?
- Czy struktura organizacyjna GZM jest trafna i efektywna? Czy wyłączenie struktur powiatowych jest trafnym rozwiązaniem?
- Czy istnieją alternatywne do formuły związku metropolitalnego możliwości realizacji potrzeb aglomeracji górnośląskiej? Jeśli tak, to jakie są lub jakie powinny być?

Ustawa w jasny sposób określa źródła dochodów związku metropolitalnego. Można wyróżnić wśród nich:

- a) Udział we wpływach z podatku dochodowego od osób fizycznych zamieszkałych na obszarze związku metropolitalnego (w 2017 roku 0,2%, w każdym kolejnym roku 5%<sup>9</sup>), składki od gmin wchodzących w skład związku, dochody uzyskiwane przez jednostki budżetowe, (...), dotacje z budżetu państwa, dotacje z budżetów JST.
- b) Roczne składki gmin składające się z części stałej i zmiennej. Składka stała wynosi 0,5% planowanych na rok budżetowy dochodów z tytułu „udziału gmin z tytułu podatku dochodowego od osób fizycznych”. Wysokość składki zmiennej nie została określona. Została pozostawiona pewna dowolność, mówiąca, że jest ona zależna od ilości oraz zakresu przekazywanych przez gminy związkowi metropolitalnemu zadań. Składka roczna płacona jest w 12 ratach, do 15-go każdego miesiąca. Składka zmienna jest wyliczana, w zależności od zadań jako stosunek liczby mieszkańców do mieszkańców GZM lub powierzchni gminy w stosunku do powierzchni całej metropolii. Wyjątkiem jest składka zmienna w zakresie metropolitalnych przewozów pasażerskich. Liczona jest proporcjonalnie do ponoszonych przez GZM kosztów w związku z realizacją zadań transportowych.

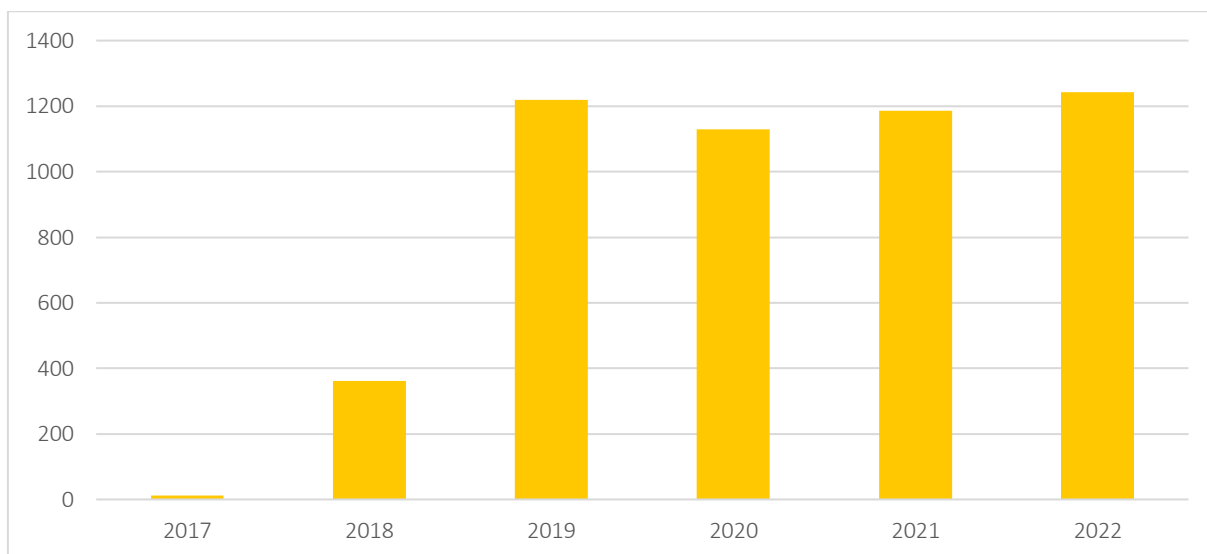
Analiza budżetów GZM za lata 2017-2022 wskazuje, że dochody związku metropolitalnego stanowią wpływy stanowiące następujące działy: transport i łączność, administracja publiczna, dochody od osób fizycznych, rozliczenia różne i gospodarka komunalna z ochroną środowiska. Najwyższe dochody GZM osiągnęła w roku 2022 – 1,24 mld zł (por. Rysunek 9)

---

<sup>9</sup> Jednocześnie, warto zaznaczyć, że we wrześniu 2022 znowelizowana została ustawa o dochodach JST, gwarantująca GZM wzrost udziału w PIT z 5% do 5,75%.

Ewaluacja funkcjonowania Związku Metropolitalnego  
„Górnośląsko – Zagłębiowska Metropolia”  
w kontekście realizacji polityki spójności

Rysunek 9. Dochody GZM w latach 2017-2022 (suma) [mln zł]



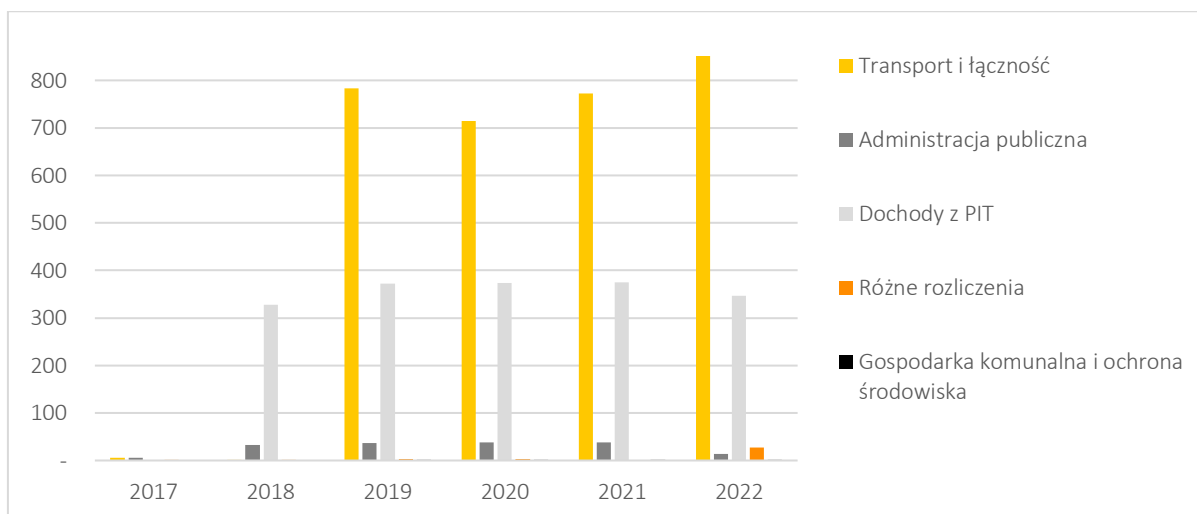
Źródło: opracowanie własne na podstawie budżetów GZM za lata 2017-2022.

Największy udział w dochodach mają te przeznaczone na transport. Pochodzą ze składek zmiennych płaconych przez samorządy. W latach 2020-2022 można zaobserwować ciągły wzrost dochodów z tego tytułu, co może świadczyć o realizacji dodatkowych zadań transportowych przez GZM. Dochody te są ściśle związane z realizacją zadań (por. Rysunek 10).

Ważną grupę dochodów stanowią wpływy z PIT. W 2018 r. stanowiły 90% dochodów GZM, w 2019 – 30%, 2020- 33%, 2021 32%, zaś w 2022 28%. Wpływy te w latach 2020-2022 mają tendencję malejącą. Są silnie uzależnione od polityki podatkowej państwa. Nie bez znaczenia wpływ ma obniżenie podatku dochodowego od osób fizycznych z 18 do 17% (od końca 2019 r.). Budżet nie uwzględnia obniżki PIT z 17 do 12%, która nastąpiła w ciągu roku 2022, co realnie może wpłynąć na jeszcze większe obniżki dochodów z podatku od osób fizycznych. Co ważne, dla związku metropolitalnego nie przewidziano żadnej rekompensaty z tytułu utraconych przychodów, co może znacznie utrudniać prowadzenie działań zmierzających do rozwoju metropolii. Dochody nazwane „Administracją publiczną” dotyczą środków pochodzących ze składek stałych od gmin należących do związku metropolitalnego.

## Ewaluacja funkcjonowania Związku Metropolitalnego „Górnośląsko – Zagłębiowska Metropolia” w kontekście realizacji polityki spójności

Rysunek 10. Dochody GZM w poszczególnych grupach [mln zł]



Źródło: opracowanie własne na podstawie budżetów GZM za lata 2017-2022.

Zgodnie z Ustawą przekazanie GZM nowych zadań wymaga zapewnienia środków finansowych koniecznych do ich realizacji w postaci zwiększenia dochodów.

Kontrolę gospodarki finansowej nad GZM sprawuje Regionalna Izba Obrachunkowa w Katowicach. W okresie funkcjonowania GZM, RIO nie wniosło uwag co do prawidłowości wydatkowania środków przez Związek. Każdego roku RIO wydawało uchwały w sprawach opinii dotyczących m.in.:

- wykonania budżetu za miniony rok wraz z informacją o stanie mienia komunalnego;
- informacji o przebiegu wykonania budżetu za I półrocze badanego roku;
- Wieloletniej Prognozy Finansowej Górnośląsko-Zagłębiowskiej Metropolii;
- projektu uchwały budżetowej na następujący rok;
- prawidłowości planowanej kwoty długu Górnośląsko-Zagłębiowskiej Metropolii;
- możliwości sfinansowania deficytu przyjętego w uchwale budżetowej.

Uchwały Składów Orzekających Regionalnej Izby Obrachunkowej w Katowicach z lat 2017-2022 nie zawierają uwag do składanych dokumentów pod kątem rachunkowym. Co ważne, RIO nie sprawdza poprawności dokumentów pod kątem realizowania zadań ustawowych, lecz kontroluje gospodarkę finansową jednostek samorządu terytorialnego.

Respondenci wskazywali, że Metropolia powinna posiadać dochody własne na realizację zadań. Ich zdaniem powinno działać to na zasadzie analogicznej do budżetów gmin czy powiatów. Wymaga to jednak, aby metropolia stała się pełnoprawną jednostką samorządu terytorialnego. Znaczna część środków powinna bowiem zostać celowo przeznaczona na integrację transportu kolejowego z transportem miejskim. To w tym zadaniu oczekuje się największego wsparcia z budżetu państwa.



## Ewaluacja funkcjonowania Związku Metropolitalnego „Górnośląsko – Zagłębiowska Metropolia” w kontekście realizacji polityki spójności

Wraz z nowymi zadaniami do GZM powinny być przekazywane pieniądze np. środki służące zapewnieniu usług publicznych, które aktualnie są wydawane przez miasta. Stosując efekt skali, środki powinny pozwolić na realizację zadań z większą intensywnością w porównaniu ich realizacji przez gminy samodzielnie. Jednocześnie podkreśla się, że poziom finansowania metropolii może być uzależniony od poziomu działań i integracji metropolii (trzy etapy: związek metropolitalny z przychodami określonymi na poziomie co najmniej 5% PIT<sup>10</sup>, metropolia na prawach powiatu czy miasta – z dochodami uzależnionymi od zadań).

Analiza dotychczasowych budżetów wskazuje, że poziom finansowania metropolii, biorąc pod uwagę realizowane zadania jest optymalny. „Sytuacja finansowa Metropolii w pierwszych latach jej działania była korzystna i zapewniała środki na realizację powierzonych zadań” – zauważono także w raporcie Najwyższej Izby Kontroli<sup>11</sup>. Można wnioskować, że środki, które zostały przeznaczone na działanie Metropolii w początkowych latach były wręcz zbyt wysokie. Jeden z respondentów zwrócił uwagę, że w początkowych latach działania obszarów metropolitalnych w formie określonej w ustawie – dochody powinny być na niższym poziomie. Analiza wydatków wskazała, że w np. 2018 roku największe środki GZM przeznaczyła na rzecz miast i gmin należących do Związku. Środki zostały przeznaczone w formie dotacji na drogi publiczne i gminne. Ich koszt wyniósł ok. 70,8 mln zł. Raport NIK wskazuje, że możliwość udzielania takiego wsparcia wynikała z tego, GZM uzyskiwało dużą część przewidzianych w Ustawie dochodów, a jednocześnie nie ponoszono wydatków na wykonywanie zadań ustawowych, co miało być konsekwencją ówczesnego stopnia zaawansowania przejmowania tych zadań. Dopiero od 2019 roku największe wydatki ponoszono na zakup usług związanych z obsługą transportową Metropolii<sup>12</sup>. Można wnioskować więc, że w drugim roku działalności (pierwszym pełnym) dochody Metropolii mogłyby być na niższym poziomie.

Respondenci nie wskazywali aktualnych problemów związanych z realizacją zadań ustawowych, które wynikałyby z niskich dochodów GZM. Uwagę zwraca rosnący z każdym rokiem koszt administracji – związanej z utrzymaniem urzędu, promocją działań JST. Największym wyzwaniem organizacyjno-administracyjnym jest jednak integracja transportu kolejowego z transportem miejskim. Na ten cel powinny być przeznaczane dedykowane środki finansowe.

---

<sup>10</sup> Jednocześnie we wrześniu 2022 znowelizowana została ustawa o dochodach JST, gwarantująca GZM wzrost udziału w PIT z 5% do 5,75%.

<sup>11</sup> Utworzenie i funkcjonowanie Górnośląsko- Zagłębiowskiej Metropolii, Najwyższa Izba Kontroli, czerwiec 2022, s.17.

<sup>12</sup> Tamże s. 18.

## Ewaluacja funkcjonowania Związku Metropolitalnego „Górnośląsko – Zagłębiowska Metropolia” w kontekście realizacji polityki spójności

Podsumowując, dodatkowe finansowanie powinno być proporcjonalne do przekazywanych zadań i dochodów własnych metropolii. Z nowymi zadaniami powinny być przekazywane dodatkowe środki na ich realizację (także przenoszone z innych szczebli administracji państwowej, jeśli takie zadania będą przekazywane).

Analizując strukturę organizacyjną GZM obejmującą miasta i gminy wchodzące w jej skład można przyjąć, że nie jest ona do końca efektywna (co rozszerzono w rozdziale 1.6). Dla poprawy efektywności metropolia powinna przejąć także zadania powiatów, stając się metropolią na prawach powiatu.

Jednym z zadań, które aktualnie posiada powiat, a mogłaby przejąć metropolia jest wydawanie pozwoleń budowlanych. Zadanie to byłoby powiązane z ustawowym zadaniem GZM związanym z kształtowaniem ładu przestrzennego.

Warto wskazać, że w opinii badanych obecnie GZM w żadnym stopniu nie współpracuje z powiatami. Wskazuje się wręcz na „wysysanie” z powiatów najlepszych pracowników, co spowodowało osłabienie kadrowe struktur powiatowych.

Zdaniem respondentów, powinno dojść do szerokiej reformy samorządowej. Jeśli nie dojdzie do powstania powiatu metropolitalnego, wskazuje się na potrzebę włączenia do struktury miast powiatowych najbliższych gmin – co zapewni lepszy rozwój regionu. W przypadku GZM rola powiatów jest i tak znacznie ograniczona z uwagi na dużą liczbę miast na prawach powiatu. Z pozostałych gmin sąsiadujących z GZM powinno utworzyć się „superpowiat”, który mógłby być konkurencyjny pod względami rozwojowo-gospodarczymi z GZM. Podkreśla się szczególnie fakt braku celowości istnienia powiatów konkurujących z metropolią – zwracając uwagę, że taka sytuacja panuje aktualnie. Zadania na tym obszarze powinny być przejęte przez metropolię i gminy (np. w zakresie obsługi mieszkańców związanej z rejestracją pojazdów, wydawaniem praw jazdy – tak jak ma to miejsce w miastach na prawach powiatu, które z tymi zadaniami radzą sobie dobrze).

Włączenie powiatów w obecnej formie do GZM mogłoby stanowić problem np. w zakresie realizacji zasady podwójnej większości. Trudno bowiem określić jaką rolę miałyby pełnić powiaty, które obszarowo pokrywają się z gminami, które mogą mieć odmienny od nich głos. Kwestia ich głosu, także zdaniem respondentów, byłaby wątpliwa. Można wnioskować, że kwestie polityczne mają większe znaczenie w przypadku powiatów, niż w przypadku gmin.

Podsumowując opinie części respondentów oraz ekspertów, powiaty powinny zostać włączone w struktury metropolii, która utworzy powiat metropolitalny. W obecnej formule nie ma potrzeby ich włączania do związku metropolitalnego. Związek swoim zasięgiem

## Ewaluacja funkcjonowania Związku Metropolitalnego „Górnośląsko – Zagłębiowska Metropolia” w kontekście realizacji polityki spójności

powinien obejmować jednak obsługę transportową gmin na obszarach powiatów, których nawet część gmin należy do związku. Respondenci wskazują przy tym, że powinny na to zostać skierowane dodatkowe środki, np. poprzez zmiany w FRPA. W zakresie alternatywnych do formuły związku metropolitalnego możliwości realizacji potrzeb aglomeracji górnośląskiej należy stwierdzić, że takowe nie istnieją. Związki metropolitalne (metropolie) są jedyną drogą zapewniającą stabilny rozwój regionu.

Aby działania te były efektywne, działalność związku nie może być zakłócana poprzez ograniczenia wynikające z ustawy. Większość respondentów wskazała, że największym hamulcowym rozwoju GZM jest Ustawa w obecnej formule.

Analizując także wyniki badań przeprowadzonych z innymi obszarami metropolitalnymi z Polski wskazuje się, że możliwe jest ich funkcjonowanie w ramach trzech organizacji:

- stowarzyszenie JST,
- związek powiatowo-gminny,
- związek metropolitalny.

Respondenci podkreślali jednak wspólnie, że potrzebne jest im finansowanie niezbędne do realizacji zadań, które są dedykowane GZM. Niektórzy wskazywali także dodatkowe względem Ustawy zadania związane z gospodarką odpadową, wodociągami itd. Cenne są także uwagi przekazane przez samorządy należące do GZM. Jasno wskazują, że poprzednie funkcjonowanie w ramach stowarzyszenia dawało możliwość wymiany doświadczeń, ale dopiero otrzymane finansowanie pozwoliło w pełni przejść do wspólnego działania na rzecz metropolii.

Z wywiadów wybrzmiewa także kwestia potrzeby usamodzielnienia się metropolii. O ile niedoświadczone metropolie (działające w ramach stowarzyszenia) wskazują na potrzebę założenia związku metropolitalnego, który nie jest samodzielnym JST, tak doświadczone samorządy z GZM wskazują częściej potrzebę uniezależnienia się metropolii. Dowodzi to potrzebie etapowej integracji metropolii, powiązanej z jej doświadczeniami, co podkreślali także respondenci i eksperci.

Tymczasowym rozwiązaniem, do momentu wprowadzenia ustaw metropolitalnych dla innych obszarów, co eksperci uznają za właściwy kierunek rozwoju regionów, mogłoby być powołanie związków powiatowo-gminnych (rozważa to jedno ze stowarzyszeń metropolitalnych). Działanie to pozwoliłoby zacząć realizować zadanie, które w GZM okazało się największym sukcesem – transport. Takie usankcjonowanie pozwoliłoby na pozyskiwanie dodatkowych środków finansowych (np. dopłat do wkm z FRPA). Rozwiązanie zostało wdrożone częściowo w aglomeracji wrocławskiej.

Ewaluacja funkcjonowania Związku Metropolitalnego  
„Górnośląsko – Zagłębiowska Metropolia”  
w kontekście realizacji polityki spójności

Związek powiatowo-gminny „Oławskie Przewozy Gminno-Powiatowe” został w 2019 r. w rejestrze związków powiatowo-gminnych działających w zakresie organizacji publicznego transportu zbiorowego. Związek utworzyli: Powiat Oławski, Miasto Oława, Gmina Oława, Miasto i Gmina Jelcz-Laskowice oraz Gmina Domaniów. W 2020 roku do Związku dołączyły: Gmina Siechnice oraz Gmina Żórawina. Związek otrzymał dofinansowanie do przewozów autobusowych. W 2020 roku dofinansowanie z FRPA sięgnęło 2,5 mln zł (wobec ok. 300 mln zł wydatkowanego na transport metropolitalny w GZM<sup>13</sup>), co pozwoliło na uruchomienie 72 linii komunikacyjnych do końca 2020 roku. W 2021 roku dofinansowanie przekroczyć miało 6 mln zł.

Można założyć, że jest to alternatywna formuła organizacji transportu w polskich metropoliach. Nie można jednak zapominać, że transport nie jest jedynym zadaniem metropolii. Dla sprawnego rozwoju regionu niezbędne jest powołanie związku metropolitalnego, który zapewni stabilne źródło finansowania (nawet 50 razy większe niż w przypadku związku gminno-powiatowego), pod warunkiem, że zapisy Ustawy będą tożsame dla pozostałych metropolii w kraju.

!	<ul style="list-style-type: none"><li>• Na budżet związku metropolitalnego składa się udział we wpływach z podatku dochodowego od osób fizycznych (PIT) mieszkających na obszarze GZM (5%) oraz roczne składki od gmin: w części stałej i zmiennej. Składka stała wynosi 0,5% planowanych dochodów gmin z tytułu podatku dochodowego od osób fizycznych. W sprawie wysokości składki zmiennej została pozostawiona dowolność jej uchwalenia. Aktualnie składka zmienna związana jest z wykonywaniem przez ZTM usług transportu publicznego na obszarach gmin członkowskich.</li><li>• Ważną grupę dochodów stanowią wpływy z PIT. W 2018 r. stanowiły 90% dochodów GZM, w 2019 – 30%, 2020- 33%, 2021 32%, zaś w 2022 28%. Wpływy te w latach 2020-2022 mają tendencję malejącą. Są silnie uzależnione od polityki podatkowej państwa. Nie bez znaczenia wpływ ma obniżenie podatku dochodowego od osób fizycznych z 18 do 17% (od końca 2019 r.). Budżet na 2022 rok nie uwzględnia obniżki</li></ul>
---	--

<sup>13</sup> Kwota wskazana jako różnica wydatków na transport publiczny w 2020 roku, a przychodami na ten cel ze składek zmiennych od gmin.

Ewaluacja funkcjonowania Związku Metropolitalnego  
„Górnośląsko – Zagłębiowska Metropolia”  
w kontekście realizacji polityki spójności

	<p>PIT z 17 do 12%, która nastąpiła w ciągu roku 2022, co realnie może wpłynąć na jeszcze większe obniżki dochodów z podatku od osób fizycznych.</p> <ul style="list-style-type: none"><li>• Kontrolę gospodarki finansowej nad GZM sprawuje Regionalna Izba Obrachunkowa w Katowicach. W okresie funkcjonowania GZM RIO nie wniosło uwag co do prawidłowości wydatkowania środków przez Związek.</li><li>• Dodatkowe finansowanie powinno być proporcjonalne do przekazywanych zadań i dochodów własnych metropolii. Z nowymi zadaniami powinny być przekazywane dodatkowe środki na ich realizację (także być przenoszone z innych szczebli administracji państwowej, jeśli takie zadania będą przekazywane).</li><li>• Powiaty powinny zostać włączone w struktury metropolii, która utworzy powiat metropolitalny. W obecnej formule nie ma potrzeby ich włączania do związku metropolitalnego. Związek swoim zasięgiem powinien obejmować jednak ich obsługę transportową. Powinny zostać na to zadanie skierowane dodatkowe środki.</li><li>• Tymczasowym rozwiązaniem, do momentu wprowadzenia ustaw metropolitalnych dla innych obszarów mogłoby być powołanie związków powiatowo-gminnych. Działanie to pozwoliłoby zacząć realizować zadanie, które w GZM okazało się największym sukcesem – transport. Takie usankcjonowanie pozwoliłoby na pozyskiwanie dodatkowych środków finansowych (np. dopłat do wkm z FRPA). Dla sprawnego rozwoju regionu niezbędne jest powołanie związku metropolitalnego, który zapewni stabilne źródło finansowania.</li></ul>
--	--

## 1.6. Delimitacja Związku Metropolitalnego

### Pytania badawcze:

- W jakim zakresie ciągłość przestrzenna GZM wpływa na efektywność realizacji zadań w zakresie:
  - planowania i rozwoju GZM,
  - efektywności świadczenia usług publicznych (w tym efektywności ekonomicznej - kosztu do korzyści)?
- Czy zakres terytorialny związku metropolitalnego został trafnie określony? Jak należy ocenić sposób delimitacji, czy był przeprowadzony poprawnie pod względem potrzeb? Jak należy ocenić warunki zmiany zakresu terytorialnego związku metropolitalnego?

Odnosząc się do delimitacji GZM i jego zasięgu przestrzennego należy wspomnieć o nieścisłościach pomiędzy dokumentami obowiązującymi w świetle polityki spójności (RPO WS), a zapisami ustawowymi. Metropolia Górnośląska w rozumieniu RPO WS, to rdzeń

## Ewaluacja funkcjonowania Związku Metropolitalnego „Górnośląsko – Zagłębiowska Metropolia” w kontekście realizacji polityki spójności

składający się z 23 miast i 27 innych gmin stanowiących bezpośredni obszar funkcjonalny – ta lista gmin wyraźnie odbiega od tych funkcjonujących w ramach GZM powołanej rozporządzeniem RM (41 gmin).

W skład struktury przestrzennej GZM wchodzi jedynie gminy/miasta na prawach powiatu. Warto podkreślić, że wyraźnie zarysowany jest rdzeń Metropolii tworzony przez największe samorządy, a także złożone w większości z gmin wiejskich jego otoczenie. Takie zróżnicowanie ma wyraźny wpływ na efektywność realizacji zadań w zakresie planowania i rozwoju GZM. Grupy te często mają odmienne wizje dotyczące kluczowych kierunków rozwoju.

Wśród badanych przeważa opinia, iż obecna struktura przestrzenna GZM jest zbyt duża. Zauważano, że kluczowe dla wyznaczenia zasięgu przestrzennego GZM powinny być wzajemne oddziaływania samorządów – analiza ich powiązań funkcjonalnych. Granice związku metropolitalnego powinny wynikać ze strategii województwa. Obszar GZM został wyznaczony jedynie w oparciu o kryterium liczby ludności, co było negatywnie ocenili badani. Nieprzyłączenie się jednego miasta spowodowało potrzebę włączenia szeregu małych gmin wiejskich, które według żadnych opracowań nie spełniały warunków do zaliczenia ich jako obszaru metropolitalnego.

Respondenci biorący udział w badaniu wskazali, że największy problem związany z delimitacją GZM, dotyczy nieuwzględnienia w niej Jaworzna. Jest to jedyna JST wskazywana przez respondentów, która z uwagi na swoje uwarunkowania, powiązania funkcjonalne oraz liczbę ludności powinien przynależeć do Związku Metropolitalnego. Co ważne, Jaworzno posiada wysokiej jakości własny transport publiczny. Jednakże wadą braku ich obecności w GZM jest brak integracji publicznego transportu metropolitalnego oraz przewozów realizowanych w Jaworznie. Może to powodować utrudnienia dla mieszkańców związane z przemieszczaniem się po obszarze aglomeracji górnośląskiej. Biorąc jednak pod uwagę, że Jaworzno nie ma na liście gmin aspirujących do GZM, można stwierdzić, że miasto nie chce do niej dołączyć.

Jednocześnie, co oceniono negatywnie, aktualnie Metropolia nie obejmuje swoim zasięgiem wszystkich gmin powiatów, na obszarze których została utworzona. Powoduje to niemożność realizacji w pełni zadań publicznych np. związanych z transportem. W efekcie tego gminy leżące poza GZM (jedna lub dwie gminy z powiatów są wykluczone) mają ograniczone możliwości rozwojowe. W przypadku gmin takich jak Krupski Młyn, Wielowieś, Toszek nie ma możliwości organizacji efektywnego, metropolitalnego transportu publicznego. O ile na obszarze gmin GZM funkcjonują linie metropolitalne, do gmin ościennych dojeżdżają autobusy ZTM w ramach oddzielnych umów i porozumień – jeżeli zostaną takowe zawarte. Może to powodować powstawanie kolejnych dysproporcji między samorządami w województwie śląskim. Jedną z obaw jest wyludnianie się obrzeży poza Metropolią na rzecz gmin na obrzeżach GZM, które mogą zaoferować mieszkańcom wyższą jakość usług publicznych.

## Ewaluacja funkcjonowania Związku Metropolitalnego „Górnośląsko – Zagłębiowska Metropolia” w kontekście realizacji polityki spójności

GZM nie zauważa w swoich działaniach także powiązań samorządów z sąsiadującymi z nimi powiatami. Przykładem może być mało rentowna i mało atrakcyjna linia M22 do Międzyrzecza. Za czasów WPK ta linia jeździła do Pszczyny. Rozwiązanie to było zdecydowanie lepsze, gdyż Bieruń i okolice są silnie powiązane z Pszczyną i Oświęcimiem. Świadczy to o tym, że platforma organizacyjna komunikacji publicznej powinna być zdecydowanie większa i swoim zasięgiem obejmować nawet ościennie powiaty. W zakresie transportu – granice wyznaczające metropole nie powinny zamykać przestrzeni, w których funkcjonuje realizowany przez nie transport publiczny.

Odnosząc się do zagadnienia efektywności świadczenia usług publicznych należy zauważyć ograniczony obecnie ich katalog. Mimo istnienia w strukturach GZM miast na prawach powiatu, nie są podejmowane działania związane z wspólną realizacją zadań z zakresu np. edukacji ponadpodstawowej czy opieki zdrowotnej. Zdaniem respondentów, szpitale działające na obszarze GZM tracą dużo środków utrzymując małe oddziały, położone blisko siebie. Efektem tego jest duża konkurencja o lekarzy- skutkująca wysokimi kosztami funkcjonowania (konkurencja płacowa). Mieszkańcy otrzymują za to usługi świadczone częściowo w każdym szpitalu, w których *de facto* leczą ci sami lekarze, po kilka godzin dziennie. Koordynacja przez jeden podmiot (jakim mógłby być GZM) pozwoliłby na racjonalne zarządzanie usługami, co wpłynęłoby na obniżenie kosztów, zapewniając jednocześnie wpływ dla Metropolii. Podobna sytuacja dotyczy szkół średnich. Położone na obszarze GZM konkurują między sobą, zamiast tworzyć spójną sieć szkolnictwa. Respondenci podkreślają jednocześnie, że zadania te nie wpisują się literalnie do katalogu aktualnych zadań, które może realizować Metropolia.

Przy modyfikacji granic GZM (jeżeli nastąpi) należy zwrócić uwagę na zachowanie ciągłości przestrzennej. Niewskazane jest, aby w granicach związku powstawały „wyrwy” spowodowane niewłączeniem wystąpieniem z niego pojedynczych samorządów. Może to przynosić negatywne skutki dla funkcjonowania związku (np. problem z zapewnieniem ciągłości obsługi komunikacji publicznej) a także społecznego odbioru związku (brak zrozumienia dla niezapewnienia usług metropolitalnych w gminach otoczonych związkiem). W takich sytuacjach trudno też zadbać o rozwój społeczno-gospodarczy metropolii.

!	<ul style="list-style-type: none"><li>• Odnosząc się do delimitacji GZM i jego zasięgu przestrzennego należy wspomnieć o nieścisłościach pomiędzy dokumentami obowiązującymi w świetle polityki spójności, a zapisami ustawowymi. Metropolia Górnośląska w rozumieniu RPO WS, to rdzeń składający się z 23 miast i 27 innych gmin stanowiących bezpośredni obszar funkcjonalny – ta lista gmin wyraźnie odbiega od tych funkcjonujących w ramach GZM powołanej rozporządzeniem RM (41 gmin).</li><li>• Obszar GZM został wyznaczony jedynie w oparciu o kryterium wielkości ludności, co było ocenione negatywnie przez badanych. Nieprzyłączenie się jednego miasta</li></ul>
---	--

Ewaluacja funkcjonowania Związku Metropolitalnego  
„Górnośląsko – Zagłębiowska Metropolia”  
w kontekście realizacji polityki spójności

	<p>spowodowało potrzebę włączenia szeregu małych gmin wiejskich, które według żądanych opracowań nie spełniały warunków do zaliczenia ich jako obszary metropolitalne.</p> <ul style="list-style-type: none"><li>• Jednocześnie, co oceniono negatywnie, aktualnie metropolia nie obejmuje swoim zasięgiem wszystkich gmin powiatów, na obszarze których została utworzona. Powoduje to, że nie można w pełni realizować zadań publicznych np. związanych z transportem. W efekcie tego gminy leżące poza GZM (jedna lub dwie gminy z powiatów są wykluczone) mają ograniczone możliwości rozwojowe.</li><li>• Dużą rolę w funkcjonowaniu związków metropolitalnych (w tym GZM) odgrywa zapewnienie ciągłości przestrzennej. Jej brak może przyczyniać się do braku możliwości rozwoju społeczno-gospodarczego, problemów z rozwojem sieci transportu publicznego czy brakiem akceptacji społecznej dla metropolii „z wyrwami”.</li></ul>
--	---

## 1.7. Współpraca w ramach Związku Metropolitalnego

### Pytania badawcze:

- Jakie są główne korzyści podmiotów wchodzących w skład związku metropolitalnego z jego utworzenia?
- Jakież, dla poszczególnych podmiotów wchodzących w skład GZM, są wady członkostwa w związku metropolitalnym?
- Jak wygląda współpraca GZM z innymi organizacjami/jednostkami samorządu terytorialnego oraz rządowej administracji publicznej (centralnej i terenowej) działającymi na obszarze metropolii?
- Jak oceniana jest jakość działań GZM przez inne organizacje/jednostki samorządu terytorialnego oraz rządową administrację publiczną (centralną i terenową) działające na terenie metropolii?

Wśród głównych korzyści wynikających z utworzenia Związku Metropolitalnego dla samorządów wchodzących w jego skład wymienia się:

- a) **Zdjęcie z gmin** (przede wszystkim małych) **obowiązku organizacji transportu publicznego**. Jest to największa zaleta wskazywana przez przedstawicieli wszystkich grup respondentów. Podkreśla się przy tym, że był to dla nich duży ciężar, przede wszystkim organizacyjny. Wniosek ten jest potwierdzany w wywiadach z przedstawicielami gmin sąsiadujących z GZM – również wskazują, że nie podejmują



Ewaluacja funkcjonowania Związku Metropolitalnego  
„Górnośląsko – Zagłębiowska Metropolia”  
w kontekście realizacji polityki spójności

aktualnie prób tworzenia wysokiej jakości transportu gminnego w oczekiwaniu na przyjęcie do GZM, lecz ewentualnie takiego, zaspokajającego podstawowe potrzeby mieszkańców. Wskazuje się przy tym wysokie zaangażowanie własnych środków finansowych samorządów aspirujących do GZM na działania związane z transportem. Samorządy należące do GZM wskazują, że wpływa to pozytywnie na sytuację finansową gminy. Dodatkowo samorządowcy zauważają, że mieszkańcy mniejszych gmin mogą aktywnie korzystać z oferty społeczno-kulturalnej oferowanej przez większe miasta – np. mieszkańcy gminy Pilchowice mogą bez problemu w piątek wieczorem dojechać do Gliwic, a w nocy z nich wrócić. Podobnie jest w innych gminach wiejskich.

- b) **Pozyskiwanie dodatkowego finansowania** – przedstawiciele samorządów podkreślali dużą korzyść wynikającą z otrzymania dodatkowego finansowania. GZM stworzył dla samorządów dwa projekty:
- Metropolitalny Fundusz Solidarności – jego celem jest niwelowanie różnic w rozwoju społeczno-gospodarczym miast i gmin metropolii poprzez finansowe wsparcie projektów inwestycyjnych, mających na celu poprawę jakości i komfortu życia mieszkańców. Zgromadzenie wydzielało z budżetu środki, które były przekazywane w równych kwotach na rzecz pięciu podregionów. W ramach podregionów podejmowane były decyzje o podziale środków – równo dla wszystkich lub z przewagą środków na rzecz małych gmin z większymi potrzebami inwestycyjnymi. Dofinansowanie, które samorządy mogły otrzymać sięgało aż 85% kosztów inwestycyjnych. Podobnego wsparcia nie otrzymywały żadne inne gminy w Polsce. Z tych środków realizowane np. drogi rowerowe, remonty dróg i ulic czy Centrum Edukacji Ekologicznej (gmina Psary).
  - Program działań na rzecz ograniczenia niskiej emisji – był to fundusz dedykowany samorządom GZM, niespotykany w skali kraju. W jego ramach samorządy mogły pozyskiwać środki finansowe na realizację zadań związanych np. z termomodernizacją, wymianą pieców, czy budową infrastruktury wspierającej ograniczanie emisyjnych środków transportu.

Oba działania były dostrzegane także przez gminy aspirujące do Metropolii jako możliwości, z których ich samorządy skorzystać nie mogły. Szczególnie pokrzywdzonymi w tej sytuacji czuli się przedstawiciele gmin z powiatów, które nie zostały w całości włączone do GZM (por.

Rysunek 9)

- c) **Rozwój współpracy metropolitalnej** – samorządowcy podkreślali, że mimo istnienia wcześniej stowarzyszenia metropolitalnego, współpraca zaczęła się układać, w momencie pojawienia się środków finansowych umożliwiających prowadzenie działań. Zwrócono uwagę, że dzięki obecności w GZM małe samorządy są obecnie bardziej zauważane przez duże miasta. Czują się realnymi partnerami do współpracy,

## Ewaluacja funkcjonowania Związku Metropolitalnego „Górnośląsko – Zagłębiowska Metropolia” w kontekście realizacji polityki spójności

czego nie mogli powiedzieć w czasach działania w ramach nieusankcjonowanej prawnie metropolii. Dzięki temu zwiększyła się możliwość wymiany doświadczeń, wspólnego reagowania na problemy i ich rozwiązywania. Część przedstawicieli sąsiadujących gmin zwraca uwagę na poczucie wykluczenia na arenie samorządowej. Twierdzą, że duże samorzady nie widzą potrzeby realnego działania z nimi – właśnie z powodu braku powiązań metropolitalnych.

**Możliwość pozyskania wkładu własnego do programu Kolej+ -** z uwagi na fakt, że GZM nie może samodzielnie występować o dofinansowanie w ramach programu Kolej+, Zgromadzenie zdecydowało o finansowaniu wkładu własnego dla samorządów, przez teren których przebiegają linie kolejowe, które w przyszłości będą stanowiły trzon kolei metropolitalnej. Bez pozyskania finansowania GZM żaden z samorządów nie miałby wystarczających środków finansowych na pokrycie wkładu własnego na modernizację infrastruktury kolejowej. Bez tego niemożliwy jest rozwój społeczno-gospodarczy regionu. Warto podkreślić, że kolejne gminy, leżące poza granicami GZM do programu Kolej+ nie przystąpiły – z uwagi na brak środków finansowych. **Wyraźnie należy podkreślić, że żaden z samorządów należących do związku metropolitalnego nie wskazał wprost wad wynikających z przynależności do GZM.** W opinii przedstawicieli samorządów trudno mówić o wadach i obawach wynikających z funkcjonowania metropolii, w sytuacji, kiedy dzięki obecności w niej - gmina może realnie się rozwijać i odnosi korzyści, których inne samorzady w skali całego kraju nie mają.

W czasie rozmów odnotowano jednak uwagi, które w dłuższej perspektywie mogą być przyczyną sytuacji konfliktowych wewnątrz GZM lub wywoływać w samorządach członkowskich obawy wobec przynależności do związku.

### 1. Brak precyzyjnego określenia zadań GZM

W Ustawie brak jest precyzyjnych zapisów dot. planowania przestrzennego. Istnieje pewnego rodzaju „zakusy”, aby to GZM zajmował się opracowywaniem wizji dot. planowania przestrzennego dla gmin. Respondenci jasno wskazywali to jako obawę o niezależność samorządów. Sygnalizowany problem dotyczy obawy o lokalizowanie poza dużymi miastami i atrakcyjnymi dla nich terenami problematycznych obiektów (np. wysypisko śmieci). Mniejsze samorzady obawiają się, że zostaną obciążone takim problemem bez szeroko przeprowadzonych konsultacji. Badani wskazywali często, że planowanie przestrzenne jest zadaniem własnym gminy. Obecnie, to od decyzji podejmowanych przez Radę Gminy zależy, czy będą w niej tereny inwestycyjne, a także, gdzie mogą powstawać nowe zabudowania. Kształtowanie struktury funkcjonalno–przestrzennej ma ścisły związek z późniejszym pozyskiwaniem przez samorząd środków finansowych z podatków np. od nieruchomości. W związku z tym gminy są zwolennikami dotychczas obowiązującego podziału obowiązków dotyczących kształtowania polityki przestrzennej. Uważają jednak za zasadne, aby GZM koordynował np. problem zagospodarowania na stykach gmin (np. w kontekście minimalizowania występowania konfliktów przestrzennych), ale jedynie w roli ciąta

## Ewaluacja funkcjonowania Związku Metropolitalnego „Górnośląsko – Zagłębiowska Metropolia” w kontekście realizacji polityki spójności

doradczego. Jeden z respondentów określił, że uprawnienia GZM w zakresie planowania przestrzennego „są porównywalne do uprawnień Rady Seniorów w gminie”, czyli mogą być co najwyżej ciałem doradczym. Samorządowcy widzą potrzebę koordynacji planowania, ale jak podkreślają „niech strefa przemysłowa będzie na naszym terenie, a transport zapewni metropolia”. Obrazuje to dość krótkowzroczne postrzeganie celów rozwojowych metropolii.

Istnieją także obawy, że brak precyzyjnego sformułowania katalogu zadań metropolitalnych będzie skutkowało zajmowaniem się przez GZM zadaniami nieistotnymi z punktu zarządzania procesami rozwojowymi tj. szkoły dronowe czy łąki kwietne. Respondenci zauważają realizację tych zadań przez GZM, aczkolwiek nie uznają ich za szczególnie istotne. Ich zdaniem powinny być one ewentualnie dodatkiem, w przypadku zaistnienia wolnych mocy przerobowych, a nie być obiektem promocji swoich działań przez GZM. Zadania GZM powinny dotyczyć działań, których gmina nie jest w stanie realizować samodzielnie. Respondenci obawiają się, że realizacja zadań, które mają wątpliwy charakter ponadlokalny może doprowadzić w przyszłości do powstania podziałów w GZM przekładających się na podejmowanie ważnych dla związku decyzji.

Zauważono także, że katalog działań powinien być rozszerzony i doprecyzowany. Bez tego Zarząd i Zgromadzenie samodzielnie interpretują zapisy Ustawy, co prowadzi do kuriozalnych, zdaniem respondentów, dyskusji np. na temat pożyczek dla jednego samorządu na wykup lokali mieszkalnych – co uznawane jest z góry jako niemożliwe do poczynienia, w związku z brakiem literalnego wpisania takiego zadania do ustawy.

### 2. Uzależnienie działań GZM od decyzji dużych miast

W relacji części respondentów, istnieje silne oddziaływanie przedstawicieli dużych miast na decyzje podejmowane w GZM. Jest to uznawane poniekąd za zrozumiałe – to najwięksi chcą wyznaczać kierunki rozwoju metropolii, jednak nie ma zgody na to, aby działało się to bez wsłuchania się w głos małych samorządów. Nawet jeśli mniejsi są czemuś przeciwni, głos jest słabo słyszalny lub pojawia się w kuluarach – jest strach przed wyrażaniem swoich skrajnych opinii. Dzieje się tak w obawie m.in. o podział środków w ramach Metropolitalnego Funduszu Solidarności. Część samorządów ma świadomość, że możliwość pozyskania dotacji przez małe samorządy była związana ze zrzeczeniem się ich przez większe miasta. Jest to doceniane, ale stawia też pod wątpliwość istotę Metropolii, co może prowadzić do nieporozumień.

Zauważa się, że Zarząd jest pod wpływem dużych miast, które mają realną władzę w związku. Jednocześnie docenia się rolę przewodniczącego i zastępców, podkreślając ogromną pracę jaką wykonują na rzecz integracji samorządów. Istnieje jednak obawa o chęć podejmowania odważnych, niekoniecznie korzystnych dla dużych miast decyzji, co może w długofalowych skutkach wiązać się ze zmianami na poziomie Zarządu.

### 3. Podziały na arenie samorządowej

## Ewaluacja funkcjonowania Związku Metropolitalnego „Górnośląsko – Zagłębiowska Metropolia” w kontekście realizacji polityki spójności

Brak włączenia do struktur GZM gmin należących do powiatów, gdzie większość jednostek samorządu terytorialnego należy do związku, może powodować dysproporcje rozwojowe, wzmocnione poczuciem niesprawiedliwości i nierówności społecznych. Sąsiednie gminy zauważają, że samorzady z GZM (będące ich sąsiadami w ramach powiatu) nie muszą wydawać tak dużych środków na transport. Pozwala to na ich przeniesienie na inne cele (np. inwestycyjne), przyczyniając się do szybszego rozwoju danej gminy. Do tego zauważają, że sąsiadujące gminy (należące do GZM) mogły korzystać z dopłat do modernizacji, wymiany pieców czy źródeł energii. Zauważana jest niesprawiedliwość społeczna wynikająca z faktu, że o dopłatach np. do budowy dróg czy wymiany źródeł ogrzewania decyduje często położenie miejscowości kilka kilometrów dalej. Realnie mieszkańcy powiatów są silnie powiązani z GZM – przez miejsca pracy, nauki (szkoły średnie i wyższe). Chociaż samorządowcy podkreślają, że współpraca w ramach powiatów układa się dobrze, to można wyczuć żal z powodu niewłączenia ich do GZM, co w dłuższej perspektywie może przenieść się na ochłodzenie relacji międzygminnych.

Gminy aspirujące do GZM widzą także obawę w przejściu przez Metropolię roli zarządzającego ZIT. Zauważa się, że mimo wypracowanego w ciągu kilku lat sposobu współpracy między samorządami, premiiwane mogą być te, które należą do GZM. Spowodować może to nierówne podziały, a co za tym idzie, znaczne doinwestowanie samorządów GZM w porównaniu do tych, które do niego nie należą.

#### 4. Zwiększanie obowiązków pracownikom gmin

Zdaniem respondentów ważnym problemem jest ciągła chęć pozyskiwania danych przez GZM. Skutkuje to znacznym zaangażowaniem pracowników samorządowych w sprawy Metropolii. Należy mieć na uwadze, że samorzady nie posiadają dedykowanych pracowników do obsługi GZM, co wpływa niekorzystnie na wykonywanie działań bieżących. Dane powinny być zbierane w sposób zautomatyzowany, do czego Zarząd GZM dąży.

#### 5. Brak pozyskiwania dodatkowych źródeł finansowania

W opinii respondentów, w trakcie mijających 5 lat pozyskano zbyt mało środków zewnętrznych. GZM było beneficjentem jednego projektu dofinansowanego ze środków unijnych. Zdaniem uczestników badania powinny być przygotowane plany komercyjnej działalności GZM, a także podejmowane szersze próby pozyskiwania funduszy zewnętrznych. Brak takich działań może doprowadzić do zapaści funduszy metropolitalnych, co w obliczu obniżania wpływów z PIT, może stanowić problem, wobec rosnących oczekiwań samorządów w stosunku do GZM.

W zakresie współpracy GZM z innymi organizacjami/JST oraz rządowej administracji publicznej (terenowej i centralnej) – w opinii respondentów, zadania i podmioty, z którymi podejmowana JST współpraca nie wykraczają poza obowiązkowe ramy. Regionalna Izba

## Ewaluacja funkcjonowania Związku Metropolitalnego „Górnośląsko – Zagłębiowska Metropolia” w kontekście realizacji polityki spójności

Obrachunkowa w Katowicach jako organ podlegający pod ministra właściwego ds. administracji publicznej, sprawuje kontrolę nad gospodarką finansową GZM, co czyni ją jedynym podmiotem, z którym GZM jest zobligowany współpracować. Zarząd GZM jest w stałej współpracy z RIO w zakresie pozyskiwania niezbędnych dokumentów dla opiniowania budżetu, jego wykonania, wieloletniej prognozy finansowej. Przedstawiciele RIO nie oceniają współpracy z GZM – odnosząc się jedynie do braku uwag co do wykonywania budżetu, co ma potwierdzenie w wydawanych przez nich opiniach. Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Katowicach w latach 2017 -2022 zbadało łącznie 257 uchwał i zarządzeń organów GZM. W jednym przypadku stwierdzono nieważność uchwały.

GZM, poza tym nie prowadzi stałej współpracy z innymi organami. Nie można mieć jednak co do tego zarzutów – brak jest bowiem narzędzi w zakresie podejmowanych działań. Często nawet wobec podejmowanych starań, jak miało to miejsce np. z GDDKiA, przez długi czas próby przedstawicieli związku były ignorowane.

Co zaskakujące - i w opinii eksperckiej oraz respondentów wymaga poprawy - to brak stałej współpracy z Urzędem Marszałkowskim. O ile na pochwałę zasługuje fakt wpisania metropolitalnych standardów rowerowych jako obligatoryjnych do stosowania przy realizacji projektów w ramach RPO WS 2014-2020, to współpraca ta ma charakter incydentalny. Brakuje bowiem osadzenia GZM w ramach struktur administracyjnych. Jak podkreślił jeden z respondentów „*nikt nie wie co można z nimi robić*”. Wskazuje się jednocześnie na potrzebę nawiązywania kontaktów w sprawie np. późniejszego przekazania GZM zadań od UMWS. Uwagę kieruje się np. na Górnośląskie Przedsiębiorstwo Wodociągów SA, Stadion Śląski czy instytucje kultury podlegające Marszałkowi, jako przestrzeń do późniejszego ewentualnego przejęcia i zarządzanie całą siecią np. kulturalno-sportową obiektów w Metropolii.

Nie zauważa się także wymiernej współpracy ze starostwami powiatowymi. Zdaniem badanych, w części zadań Metropolia staje się konkurencyjna do powiatów czy samorządu województwa. Przykładem mogą być zadania związane z rozwojem regionalnym – są obszarem pracy zarówno dla powiatów, jak i GZM, a także Urzędu Marszałkowskiego (np. w zakresie promocji gospodarczej). Z przekazanych przez GZM dokumentów wynika, że w okresie 2017-2022 zawarte zostały 4 porozumienia w kontekście grup zakupowych (np. na energię elektryczną), w których uczestniczyły także powiaty.

Należy zwrócić uwagę, że respondenci wyrażali ubolewanie nad brakiem takiej współpracy. Nie doszukiwano się jednak celowości tego typu zjawiska. Niekorzystne położenie Metropolii w strukturze samorządowo-rządowej nie daje jej mandatu do bycia organem decyzyjnym w kwestiach ważnych dla powiatu czy województwa. GZM mógłby być organem doradczym – w tym zakresie należałoby nawiązywać porozumienia dla konkretnych zadań lub dla grup tematycznych. Jak jednak podkreślali respondenci, działalność doradcza nie niósłaby za sobą żadnych skutków prawnych – mogłaby więc nieść negatywne konsekwencje, z uwagi na inne spojrzenie GZM na obszar, w którym działają.

## Ewaluacja funkcjonowania Związku Metropolitalnego „Górnośląsko – Zagłębiowska Metropolia” w kontekście realizacji polityki spójności

Podczas wywiadów badawczych podano przykład spotkania GZM ze Związkiem Gmin i Powiatów Subregionu Centralnego, gdzie dyskusje nad aspektami prawnymi współpracy nad jednym z zagadnień trwała zdaniem badanych „niewspółmiernie długo”, w stosunku do znaczenia tego działania. Przykład pokazuje, jak brak odpowiednich narzędzi prawnych utrudnia pracę GZM. Inny przykład dotyczył realizowanego w ramach środków unijnych projektu transportowego na terenie kilku JST. Mimo, że pod GZM podlega organizacja transportu, nie jest w tym projekcie stroną – są nią miasta należące do GZM.

Ważnym jest jednak, że GZM sam próbuje podejmować współpracę np. ze stowarzyszeniami w ramach prowadzonych przez siebie działań. Taka współpraca nastąpiła np. podczas konsultowania aktualizowanych standardów rowerowych. Do współpracy oprócz stowarzyszeń zaproszono Dolnośląską Organizację Turystyczną czy np. Urząd Marszałkowski w Gdańsku. Szeroka współpraca pozwoliła na przygotowanie kompleksowego opracowania, które *de facto* może stać się krajowym dokumentem wyznaczającym standardy budowy i utrzymania dróg rowerowych. Jest to jednak jednostkowe działanie, taki sposób realizacji zadań nie jest wprowadzony na szeroką skalę. Warto podkreślić, że wspomniana współpraca z NGO jest dobrą praktyką, która może być stosowana nie tylko przez związki i stowarzyszenia metropolitalne, ale także przez inne organy administracji samorządowej. Zaproszenie do konsultowania dokumentów, mających wpływ na jakość życia mieszkańców (w tym przypadku dróg rowerowych), wysłuchiwanie głosu mieszkańców (za pośrednictwem NGO) oraz ich aktywny udział w ich tworzeniu zapewnia realne poczucie sprawstwa mieszkańców.

Wskazano także, że problemem dot. współpracy jest nakładanie się wielu różnych struktur: GZM, ZIT, Związek Gmin i Powiatów Subregion Centralny. Przyczynia się to do powstawania problemów z osiągnięciem porozumienia i kompatybilnością struktur na poziomie instytucjonalnym.

Ocena działalności GZM przez wspomniane powyżej jednostki i organizacje nie jest tylko pozytywna. W opinii respondentów powstanie GZM niewiele zmieniło w pozostałych aspektach. Ich zdaniem, poza transportem pozostałe działania są realizowane w takim stopniu, że może być on trudno zauważalny. W ich opinii Metropolia nie dotarła do końca do świadomości mieszkańców. Jednak nie oceniają tego negatywnie, jak na tak krótki okres działania GZM.

Negatywnie odniesiono się do projektów, których metropolitalność GZM podkreśla w swoich publikacjach i w mediach społecznościowych. Jednym z nich są metropolitalne łąki kwietne, zadanie, które nie jest kluczowym do promowania przez Metropolię. W ich opinii pokazuje to w pewnym stopniu zagubienie przedstawicieli GZM w realizacji zadań i wyznaczaniu celów.

Przedstawiciele stowarzyszeń odnieśli się także do kwestii kształtu Związku Metropolitalnego w przyszłości. W ich opinii mieszkańcy mogą czuć obawę przed budową dużego miasta. Ważną kwestią jest spór o jego nazwę, co na ten moment przesądza o jego niepowstaniu.

## Ewaluacja funkcjonowania Związku Metropolitalnego „Górnośląsko – Zagłębiowska Metropolia” w kontekście realizacji polityki spójności

Ważniejsza jest jednak obawa przed oddaniem zarządzania całym obszarem metropolitalnym władzom metropolitalnym (Zarządowi GZM). Włodarze gmin znają sytuację lokalną – są bliżej mieszkańców i ich problemów, niż byłaby nowa władza (metropolitalna), która dla mieszkańców mniejszych miast/gmin byłaby całkowicie obca i niewdrożona w lokalne uwarunkowania. Jednocześnie zauważają, że samorządowcy mają duże poczucie własności, stawiają na rozwój własnych miast i gmin (traktowanych jako swój teren), brakuje jednak utożsamiania się samych samorządów z Metropolią, co może przyczynić się do takiego, a nie innego wizerunku Metropolii. Jako inne utrudnienie ograniczające działalność GZM zauważają, że możliwości Metropolii nie są do końca wykorzystywane w uwagi na fakt, że włodarze są rozliczeni przez swoich mieszkańców – z perspektywy tego co zrobili dla swojej gminy/miasta. To także może nie być zachęcające dla włodarzy do podejmowania działań metropolitalnych.

Z punktu widzenia organizacji pozarządowych GZM jest dobrym i otwartym partnerem do podejmowania działań. Stała się przestrzenią, gdzie mogą pokazać, że problemy Metropolii to nie dotyczą jedynie Katowic, ale także czterdziestu innych samorządów.

Jako największy sukces zauważa się jednak sam fakt powstania pierwszej w Polsce metropolii. Jednocześnie podkreśla się fakt jej nieprzenoszalności na inne aglomeracje w kraju – z uwagi na charakter GZM - w innych przypadkach rolę lidera odgrywa jedno duże miasto, a nie kilka (z wyjątkiem Trójmiasta). Nie ma to jednak znaczenia dla samego jej funkcjonowania, ale dla sprawnego wyciągnięcia wniosków dla polityki metropolitalnej kraju.

Za sukces respondenci uznali metropolitalny rower publiczny, którego efektem będzie zarządzanie przez jednego operatora w ramach jednego systemu (aktualnie występuje problem różnych operatorów na terenie GZM, a nawet w ramach jednego operatora – są to różne systemy), a także standardy rowerowe. Chociaż przyznano, że kosztowało to wiele pracy, udało się wypracować dobre rozwiązanie. Jednocześnie podkreśla się stworzenie metropolitalnego przewodnika po instytucjach kultury i atrakcjach turystycznych, ale podkreśla, że można było to zrealizować bez powoływania GZM.

Przedstawiciele organizacji i instytucji zwracają także na duży problem dotyczący aktualnej sytuacji finansowej samorządów. Może to więc obniżyć zdolność do podejmowania działań prometropolitalnych i nastawiać się na pozyskiwanie funduszy na bieżące działania administracyjne. Zwraca się także uwagę na rolę jaką w tworzeniu GZM odegrały duże miasta. Możliwość realizacji projektów w ramach Metropolitalnego Funduszu Solidarności, ich zdaniem, była możliwa głównie dzięki zrzeczeniu się środków przez duże miasta (np. Katowice) na rzecz małych gmin. Respondenci uważają, że w czasie kryzysu wywołanego pandemią oraz wojną w Ukrainie, duże miasta nie będą już skłonne do tworzenia tego rodzaju funduszu solidarnościowego, w wyniku czego mniejsze samorządy mogą odczuwać niższe korzyści z członkostwa w GZM. Budzi to więc obawy o dalsze istnienie Metropolii – jeśli nie zmieni się nic w formie funkcjonowania jej jako związku, istnieje ryzyko wystąpienia z nich miast/gmin czerpiących mniejsze korzyści.

## Ewaluacja funkcjonowania Związku Metropolitalnego „Górnośląsko – Zagłębiowska Metropolia” w kontekście realizacji polityki spójności

- Wśród głównych korzyści z utworzenia Związku Metropolitalnego GZM wskazuje się: zdjęcie z gmin obowiązku organizacji transportu publicznego, pozyskiwanie dodatkowego finansowania, rozwój współpracy metropolitalnej, możliwość udziału w projekcie Kolej+ (dofinansowanie na wkład własny).
- Samorządy nie wskazują wad z przynależności do GZM. Z przeprowadzonych badań wybrzmiewają zagrożenia, które w dłuższej perspektywie mogą być przyczyną sytuacji konfliktowych wewnątrz GZM lub wywoływać w samorządach członkowskich obawy wobec przynależności do związku: brak precyzyjnego określenia zadań GZM, uzależnienie działań GZM od decyzji dużych miast, podziały na arenie samorządowej, zwiększenie obowiązków pracowników gmin czy brak pozyskiwania przez GZM dodatkowego finansowania.
- Negatywnie oceniono brak stałej współpracy z Urzędem Marszałkowskim. Wynika to jednak z braku kompetencji do podejmowania takiej współpracy. Oczekuje się większego zaangażowania doradczego. Podobna ocena dotyczy współpracy ze starostwami powiatowymi.
- Pozytywnie oceniono współpracę z NGO. Wskazuje się, że GZM jest pozytywnie nastawiona do takiej współpracy. Wystąpiła ona m.in. przy tworzeniu Metropolitalnych Standardów Rowerowych.

### 1.8. Odbiór społeczny Związku Metropolitalnego

#### Pytania badawcze:

- Jaki jest odbiór społeczny GZM? W jakich obszarach tematycznych funkcjonowania GZM widoczne są największe jakościowe zmiany zauważalne przez społeczność lokalną?

W badaniu istotną rolę poświęcono również opiniom społecznym dotyczącym GZM i jakości życia na tym terenie. Zrealizowano w tym celu badanie panelowe CAWI wśród mieszkańców, pytano o tą kwestię w wywiadach indywidualnych, a także przeprowadzono wywiady bezpośrednie z użytkownikami przestrzeni GZM – w szczególności korzystających z komunikacji publicznej.

Zdaniem około połowy badanych (51%) jakość życia na obszarze GZM ani nie pogorszyła się, ani nie poprawiła w ostatnich 5 latach tj. od momentu powstania GZM. Liczna grupa (33%) uważa, że jakość życia poprawiła się. Co warto również zauważyć, ze stwierdzeniem „z mojej okolicy ludzie chcą się wyprowadzać” nie zgodziło się 41% badanych.



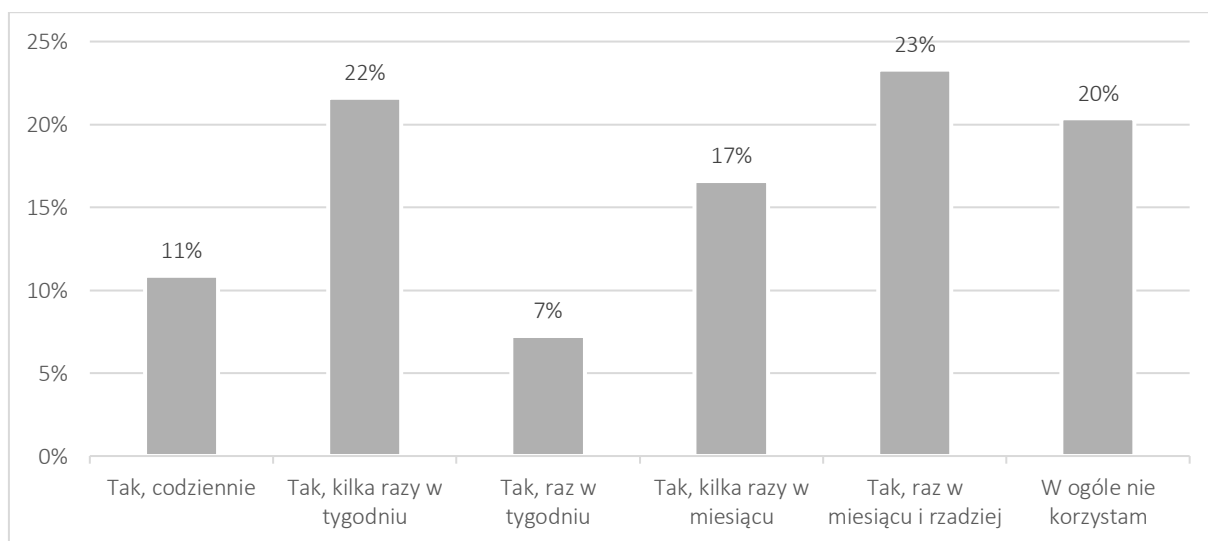
## Ewaluacja funkcjonowania Związku Metropolitalnego „Górnośląsko – Zagłębiowska Metropolia” w kontekście realizacji polityki spójności

Istotnymi czynnikami odnoszącymi się do rozwoju społeczno – gospodarczego obszaru i mającymi wpływ na jakość życia, z których zadowoleni są mieszkańcy jest poziom bezpieczeństwa (63% czuje się bezpiecznie w najbliższej okolicy) oraz łatwy dostęp do kultury (blisko 50% ma, zgodnie z deklaracjami, łatwy dostęp do kultury np. kina, teatru czy ośrodka kultury). Szczególnie ta ostatnia kwestia może być powiązana ze świadczonymi przez GZM usługami transportowymi – mieszkańcy dzięki poprawie funkcjonowania komunikacji publicznej są w stanie łatwiej dotrzeć do miejsc świadczenia usług.

W katalogu zadań GZM znajdują się również te dotyczące kształtowania ładu przestrzennego. W tym aspekcie ponad połowa badanych zauważa poprawę estetyki w centralnych miejscowościach gmin/ w miastach. Istotnym problemem, który nadal wpływa na wygląd przestrzeni są usytuowane w niej billboardy reklamowe – blisko 50% nie zgadza się ze stwierdzeniem „Z ulic mojego miasta/ gminy znikają billboardy reklamowe”. Jest to zagadnienie, za którego realizację odpowiadają obecnie gminy/miasta, jednakże działania w zakresie wsparcia w uporządkowaniu przestrzeni mogłyby podjąć GZM wzorując się na dobrych praktykach z innych obszarów metropolitalnych. Przykładowo, w OMGGG przyjęty jest dokument Metropolitalne Standardy Krajobrazowe zawierający zbiór rekomendacji ułatwiających uporządkowanie chaosu reklamowego.

Tak jak wspomniano we wcześniejszych rozdziałach, istotnym aspektem funkcjonowania GZM jest jego działalność w obszarze transportu publicznego. Wśród badanych 80% korzysta z komunikacji publicznej, z czego połowa regularnie - minimum raz w tygodniu (Rysunek 11).

Rysunek 11. Częstotliwość korzystania z komunikacji publicznej



Źródło: opracowanie własne na podstawie badania CAWI (n=568)

## Ewaluacja funkcjonowania Związku Metropolitalnego „Górnośląsko – Zagłębiowska Metropolia” w kontekście realizacji polityki spójności

Wyniki badania pokazują, że transport publiczny oceniany jest przez respondentów jako łatwo dostępny – ponad połowa respondentów zgodziła się ze stwierdzeniem, że za pomocą komunikacji publicznej jest w stanie łatwo dostać się do wszystkich ważnych miejsc w okolicy. Dodatkowo blisko 40% odpowiedziało, że nie zgadza się z opinią, że bez samochodu nie jest w stanie dotrzeć do pracy. Porównując ten wynik z prowadzonym w 2021 roku badaniem dot. wpływu COVID-19 na transport publiczny<sup>14</sup>, widać, że wśród mieszkańców Katowic z opinią tą nie zgadzał się jeszcze większy odsetek badanych (53%). Oznacza to, że wśród mieszkańców GZM widoczne jest postrzeganie komunikacji publicznej jako istotnej możliwości przemieszczania się.

Wśród aspektów związanych z funkcjonowaniem komunikacji publicznej największy odsetek badanych dobrze ocenia bezpieczeństwo jazdy (76%) oraz czas podróży (64%). Najgorzej oceniany jest poziom cen biletów (39% odpowiedzi *źle* lub *bardzo źle*). Są to wyniki podobne do uzyskiwanych dla największych polskich miast w 2021 roku we wskazywanym wcześniej badaniu. Mieszkańców poproszono o ocenę poszczególnych aspektów wpływających na komfort jazdy komunikacją publiczną, za co odpowiada GZM. Zarówno dostępność miejsc (stojących i siedzących), jak i czystość i odpowiedni stan techniczny są zdaniem 60% i więcej respondentów oceniane bardzo dobrze.

Jednym z zadań GZM jest również promocja obszaru związku metropolitalnego. Badania ilościowe pokazują jednak, że blisko 40% badanych nie ma świadomości na temat zakresu zadań oraz aktywności podejmowanych przez Związek Metropolitalny. Wiedzę w tym obszarze posiada 23% respondentów. Liczna grupa respondentów (42%) wskazuje, że w mediach (gazecie, radiu, telewizji, Internecie) nie widziała informacji na temat działalności związku metropolitalnego. Przeciwnego zdania jest 20%. To pokazuje, że GZM i jego wizerunek nie jest jeszcze utrwalony w świadomości mieszkańców, a podejmowane działania nie zawsze są zauważane.

Warto również zaznaczyć, że zauważane są również problemy, których rozwiązanie powinno być priorytetem według badanych (Rysunek 12.). Pierwszym z nich jest „zła jakość powietrza”, który jest uważany za bardzo ważny problem przez 58% badanych. Również z wywiadów pogłębionych wynika, że aspekty środowiskowe – niemające granic jak powietrze – powinny być uwzględniane w szerszych niż gmina obszarach.

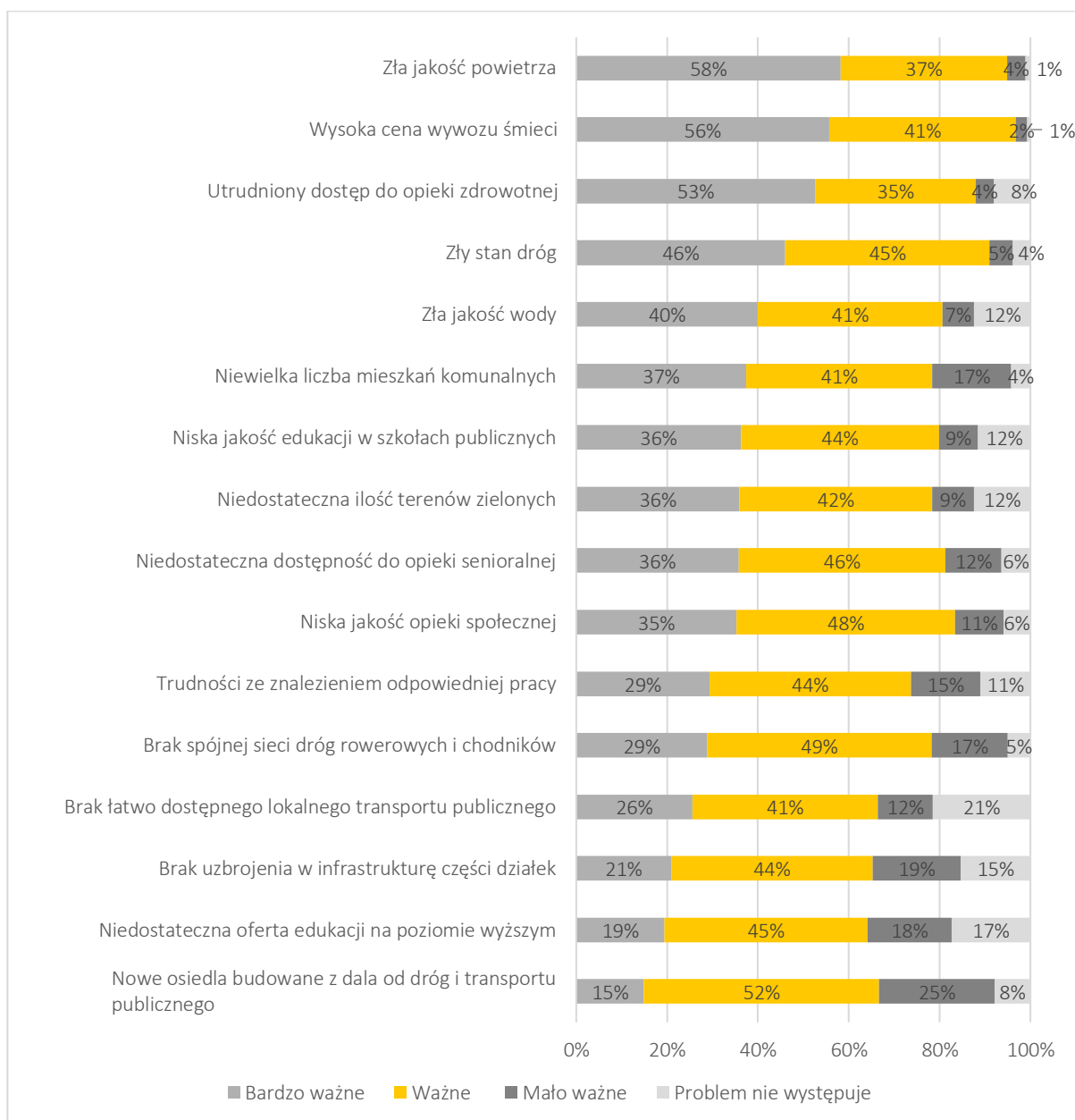
Zauważyć można, że 21% badanych wskazuje, że na obszarze GZM nie występuje problem braku łatwo dostępnego lokalnego transportu publicznego – może to świadczyć o przynajmniej częściowej dobrej dostępności komunikacyjnej obszaru.

---

<sup>14</sup> M. Wolański i inni, Wpływ COVID-19 na transport publiczny w miastach, Wolański sp. z o.o., Warszawa 2021.

## Ewaluacja funkcjonowania Związku Metropolitalnego „Górnośląsko – Zagłębiowska Metropolia” w kontekście realizacji polityki spójności

Rysunek 12. Kluczowe problemy, które powinny być rozwiązane na obszarze GZM – w opinii mieszkańców



Źródło: opracowanie własne na podstawie badania CAWI (n=568)

Przeprowadzone w ramach badania wywiady swobodne z mieszkańcami m.in. gminy Bobrowniki, Imielin, Psary, Pyskowice, Bytom, Tychy i Zabrze – wskazują na niską świadomość mieszkańców o zadaniach metropolii. GZM kojarzony jest głównie z transportem. Wśród mieszkańców, którzy właśnie z nim utożsamiają Związek Metropolitalny panuje przekonanie, że oferta transportowa w ciągu ostatnich kilku lat uległa poprawie. Wskazywano na dobrej jakości tabor, linie metropolitalne. Mieszkańcy doceniają także możliwość podróżowania na jednym bilecie – bez konieczności jego zmiany w zależności od linii. Mieszkańcy, którzy nie słyszeli o GZM nie są użytkownikami transportu publicznego. Nie

Ewaluacja funkcjonowania Związku Metropolitalnego  
„Górnośląsko – Zagłębiowska Metropolia”  
w kontekście realizacji polityki spójności

korzystają z niego z powodu swoich przyzwyczajęń do transportu indywidualnego. Tematyką Metropolii się nie interesują – zwracają uwagę na fakt, że nie jest dla nich ważne kto jest wykonawcą np. dróg rowerowych. Ważny jest efekt, aby powstawały nowe drogi, chodniki i drogi rowerowe. Zastęgi z ich powstawania przypisywali włodarzowi, ewentualnie środkom unijnym.

Podobne odczucia mają mieszkańcy napotkani w Zabrze, Bytomiu, Tychach – nawet ci napotkani w autobusach linii metropolitalnych uważali, że poza logotypem GZM spotykanym na przystankach i w autobusach nie mają styczności z metropolią w codziennym życiu. Nie jest dla nich to jednak ważne – efektem jest sprawny transport.

Co ważne mieszkańcy napotkani w miastach wskazywali, że żyją w metropolii, czyli dużym mieście. Inaczej utożsamiali się z tym mieszkańcy wsi – dla nich miasto jest miejscem pracy, szkoły, zakupów. Ostoją życia jest wieś i nie utożsamiali jej do końca z metropolią. W tym kontekście warto też zwrócić uwagę na zgodność respondentów ze stwierdzeniem „Moja gmina powinna być częścią jednego miasta łączącego całą metropolię”. Około 45% badanych zgodziło się z tym stwierdzeniem, 18% jest przeciwnego zdania. Analizując odpowiedzi w podziale na respondentów mieszkających w mieście i na wsi zauważyć można, że większe przyzwolenie na tworzenie „supermiasta” jest wśród osób zamieszkujących gminy miejskie. W gminach wiejskich przeciwnikami tego stwierdzenia jest ok. 31% badanych, w gminach miejskich 17%.

!	<ul style="list-style-type: none"><li>• Ponad połowa mieszkańców uczestniczących w badaniu CAWI uważa, że ich jakość życia na obszarze GZM, w okresie od jej powstania do teraz nie uległa zmianie. Kluczowymi problemami, których niwelowanie jest istotne dla mieszkańców jest zła jakość powietrza oraz wysokie ceny świadczonych usług.</li><li>• Blisko 40% badanych nie ma świadomości na temat zakresu zadań oraz aktywności podejmowanych przez Związek Metropolitalny. Wiedzę w tym obszarze posiada 23% respondentów. Liczna grupa respondentów (42%) wskazuje, że w mediach (gazecie, radiu, telewizji, Internecie) nie widziała informacji na temat działalności związku metropolitalnego. Przeciwnego zdania jest 20%. To pokazuje, że GZM i jego wizerunek nie jest jeszcze utrwalony w świadomości mieszkańców, a podejmowane działania nie zawsze są zauważane.</li><li>• Wywiady swobodne nie wskazują na rozpoznawalność marki GZM, poza działalnością transportową. Oceniają dobrze zmiany, które zaszły w kwestii metrolinii. Osoby</li></ul>
---	---

Ewaluacja funkcjonowania Związku Metropolitalnego  
„Górnośląsko – Zagłębiowska Metropolia”  
w kontekście realizacji polityki spójności

<p>niekorzystające z transportu publicznego mają trudność ze zidentyfikowaniem metropolii.</p> <ul style="list-style-type: none"><li>• Opinie te dowodzą ewentualnym problemom, jakie stworzyłyby wybory bezpośrednie władz metropolii. Oprócz działań promocyjnych warto skupić się na działaniach edukacyjnych dot. związku metropolitalnego GZM np. w szkołach, na uczelniach.</li></ul>
---

### 1.9. DZIAŁANIA REALIZOWANE W GZM, MOGĄCE STANOWIĆ DOBRE PRAKTYKI MOŻLIWE DO WDRAŻANIA W INNYCH OBSZARACH METROPOLITALNYCH W POLSCE

**Działanie:** Metropolitalne linie autobusowe (metrolinie)

**Odniesienie do zadania ustawowego:** Metropolitalne przewozy pasażerskie

**Odniesienie do zadania statutowego:** Organizacja i zarządzanie przewozami metropolitalnymi w celu podniesienia ich jakości, dostępności i spójności systemu transportowego

Linie metropolitalne (autobusy oznaczone literą „M”) obsługiwane przez ZTM są metropolitalnymi połączeniami autobusowymi. To odpowiedź GZM na oczekiwania mieszkańców dotyczące sprawnego poruszania się po metropolii. Aktualnie funkcjonuje 25 linii metropolitalnych na obszarze wszystkich samorządów należących do metropolii. Zaplanowane zostały łącznie 32 takie połączenia. Powiązane są z komunikacją publiczną realizującą przewozy gminne/miejskie, które pozwalają dotrzeć mieszkańcom do węzłów przesiadkowych, aby następnie kontynuowali podróż metroliniami. Autobusy kursują z atrakcyjną dla podróżnych częstotliwością przez całą dobę, 7 dni w tygodniu. Linie obsługują nowoczesne, niskopodłogowe autobusy zapewniające wysoki komfort podróży mieszkańcom. Głównym celem funkcjonowania metrolinii jest poprawa dostępności i funkcjonowania transportu publicznego do czasu uruchomienia kolei metropolitalnej. Połączenia przyjęły się wśród mieszkańców. Z informacji przekazanych przez przedstawicieli GZM wynika, że ok. 80% mieszkańców pozytywnie ocenia to rozwiązanie – dla 17% uruchomienie metrolinii było wręcz najbardziej istotną zmianą w obszarze transportu od czasu powstania ZTM<sup>15</sup>

---

<sup>15</sup> Wyniki badania ZTM – analiza wyników ankiety „Ocena zadowolenia pasażerów z usług przewozowych komunikacji miejskiej organizowanej przez ZTM”, Katowice 2021.

# Ewaluacja funkcjonowania Związku Metropolitalnego „Górnośląsko – Zagłębiowska Metropolia” w kontekście realizacji polityki spójności

Rysunek 13. Autobus linii metropolitalnej M10 oraz schemat linii



Źródło: materiały własne (25.10.2022).

**Koszt wdrożenia:** ok. 145 mln zł w 2022 roku

**Możliwość implementacji bez powoływania związku metropolitalnego:** Możliwe do implementacji np. przez związki gminno-powiatowe z dopłatami z FRPA.

**Działanie:** Metropolitalne standardy rowerowe

**Odniesienie do zadania ustawowego:** Planowanie, koordynacja, integracja oraz rozwój publicznego transportu zbiorowego, w tym transportu drogowego, kolejowego oraz innego transportu szynowego, a także zrównoważonej mobilności miejskiej

**Odniesienie do zadania statutowego:** Koordynowanie działań w zakresie zrównoważonej mobilności miejskiej, w tym tworzenie i realizacja planów podnoszenia jakości i spójności mobilności miejskiej

Metropolitalne standardy rowerowe są dokumentem przyjętym w GZM, których celem jest zastosowanie jednorodnych standardów budowy i utrzymania infrastruktury rowerowej we wszystkich gminach GZM. Są odpowiedzią na różnicowane sposoby projektowania i budowy infrastruktury rowerowej, a także brakiem podobnego dokumentu w randze krajowej. Wskazują m.in. dobre praktyki związane z projektowaniem oraz wykonaniem dróg rowerowych, ciągów pieszo rowerowych, skrzyżowań, określają rodzaj nawierzchni, która ma być wykorzystywana oraz sposób przebiegu dróg rowerowych w terenach zurbanizowanych. Dodatkowo GZM zatrudnia projektanta, który wspiera mniejsze samorzady w kontroli projektów wykonywanych przez wyłonione w postępowaniach przetargowych firmy, które mimo doświadczenia w projektowaniu i budowie dróg, nie mają go w przypadku dróg

## Ewaluacja funkcjonowania Związku Metropolitalnego „Górnośląsko – Zagłębiowska Metropolia” w kontekście realizacji polityki spójności

rowerowych. Pracownicy GZM wspierają także gminy w procesie odbioru wykonanych dróg rowerowych. W 2022 roku metropolitalne standardy rowerowe zostały zaktualizowane we współpracy z urzędami marszałkowskimi innych województw, organizacjami turystycznymi, NGO-sami. Aktualnie zaktualizowana wersja standardów oczekuje na przyjęcie przez Zgromadzenie GZM.

Rysunek 14. Droga rowerowa w Tychach i węzeł przesiadkowy w Siemianowicach Śląskich, wykonane zgodnie z metropolitalnymi standardami rowerowymi



Źródło: materiały własne (25.10.2022).

**Koszt wdrożenia:** ok. 30 000 zł – GZM deklaruje, że dokument może być bezpłatnie wykorzystywany we wszystkich metropoliach w Polsce po wcześniejszym kontakcie i ustaleniu szczegółów, koszt projektanta ok. 130 zł/godzinę pracy.

**Możliwość implementacji bez powoływania związku metropolitalnego:** Dokument może być natychmiast wdrożony w każdej metropolii bezkosztowo.

**Działanie:** Metropolitalna Szkoła Prototypowania (MSP)

**Odniesienie do zadania ustawowego:** m.in. planowanie, koordynacja, integracja oraz rozwój publicznego transportu zbiorowego, w tym transportu drogowego, kolejowego oraz innego transportu szynowego, a także zrównoważonej mobilności miejskiej

**Odniesienie do zadania statutowego:** Koordynowanie działań w zakresie zrównoważonej mobilności miejskiej, w tym tworzenie i realizacja planów podnoszenia jakości i spójności mobilności miejskiej



## Ewaluacja funkcjonowania Związku Metropolitalnego „Górnośląsko – Zagłębiowska Metropolia” w kontekście realizacji polityki spójności

Metropolitalna Szkoła Prototypowania jest projektem skierowanym głównie do ekspertów z gmin Metropolii, którzy chcą wspólnie wypracowywać pomysły na zmianę otoczenia w Metropolii. Pierwsza szkoła związana była ze zmianami ul. Miarki w Bytomiu, której mieszkańcy skarżyli się na hałas i wysoką prędkość samochodów. Przy wsparciu ekspertów (są oni niezbędni do prowadzenia pracy w ramach szkoły prototypowania), urzędnicy przygotowali projekt zmiany organizacji ruchu. Podczas pracy dokonano pomiarów ruchu, spotykano się z mieszkańcami, dyskutowano nad różnymi rozwiązaniami. Uczestnicy MSP wypracowali i wdrożyli rozwiązanie, które zostało nagrodzone przez Komisję Europejską. Wpłynęło to na poprawę bezpieczeństwa ruchu drogowego w okolicy. Rozwiązanie może być w przyszłości implementowane do innych obszarów metropolitalnych. Kolejne edycje szkoły prototypowania związane są np. z zagospodarowaniem terenu przy Uniwersytecie Śląskim, polityką parkingową w Tychach. W jednej edycji szkoły uczestniczy do 40 osób z różnych dziedzin np.: urzędnicy zajmujący się urbanistyką, inżynierią ruchu, transportem publicznym, rewitalizacją, inwestycjami oraz partycypacją. Celem szkoły jest zbudowanie interdyscyplinarnego zespołu ekspertów, który będzie w stanie wypracować możliwe do wdrożenia rozwiązania niwelujące zagrożenie problemowe występujące w danym mieście metropolii.

Rysunek 15. Metropolitalna Szkoła Prototypowania podczas spotkań i rozwiązanie z ul. Miarki w Bytomiu



Źródło: UM Bytom/ Metropolia GZM, <https://metropoliagzm.pl/tag/metropolitalna-szkola-prototypowania/> (dostęp 20.11.2022).

**Koszt wdrożenia:** koszt prowadzenia jednej szkoły (w tym wynagrodzenie ekspertów opracowujących koncepcję szkoły) to ok. 60 tys. zł. Koszt wdrożenia rozwiązania w Bytomiu to ok. 60 tys. zł.

**Możliwość implementacji bez powoływania związku metropolitalnego:** Szkoła może powstać przy każdym stowarzyszeniu metropolitalnym. Ważne jest zapewnienie środków na jej funkcjonowanie.



## Ewaluacja funkcjonowania Związku Metropolitalnego „Górnośląsko – Zagłębiowska Metropolia” w kontekście realizacji polityki spójności

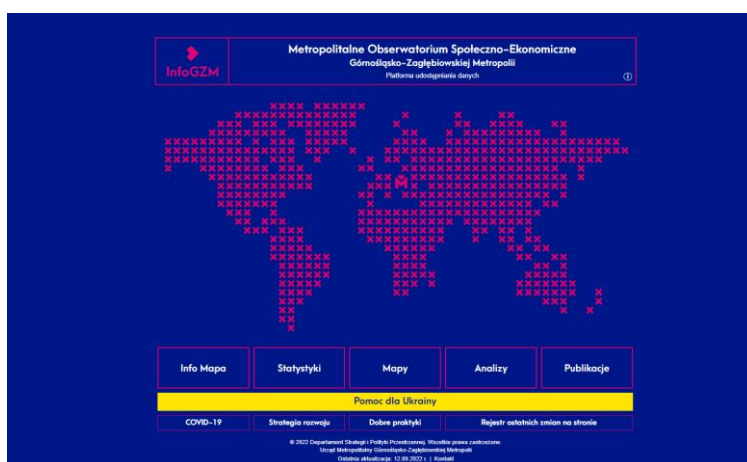
**Działanie:** Metropolitalne Obserwatorium Społeczno-Ekonomiczne (MOSE)

**Odniesienie do zadania ustawowego:** Rozwój społeczny i gospodarczy obszaru związku metropolitalnego

**Odniesienie do zadania statutowego:** Zróżnicowane - brak jednego punktu odniesienia

Metropolitalne Obserwatorium Społeczno-Ekonomiczne ma na celu pozyskiwanie informacji dot. GZM i tworzących ją gmin członkowskich wraz z wykonywaniem opracowań i badań tematycznych. Platforma ma służyć monitorowaniu zmian społeczno-gospodarczych w Metropolii. Na stronie internetowej [www.infogzm.metropoliagzm.pl](http://www.infogzm.metropoliagzm.pl) można sprawdzić statystyki dot. demografii, finansów, gospodarki, infrastruktury, środowiska czy społeczeństwa dla każdego z członków GZM oraz porównać te dane między sobą. Na stronie dostępna jest także mapa, która obrazuje plany zagospodarowania przestrzennego (uchwalone) dla wszystkich gmin członkowskich. Może to ułatwiać podejmowanie decyzji nie tylko mieszkańcom (czy osobom planującym zamieszkanie w GZM), ale także samorządowcom i inwestorom. Dostępne są tam także mapy określające dostępność przestrzenną miast (określenie przestrzeni, gdzie można dotrzeć pieszo w ciągu 15 minut), obrazujące sytuację demograficzną, czy przepływy mieszkańców związane z podejmowaniem zatrudnienia. Dodatkowo w ramach MOSE przygotowano dotychczas opracowania dot. rynku mieszkaniowego, rynku pracy, budżetów gmin, analizy dochodów gmin.

Rysunek 16. Zrzut ekranu strony internetowej Metropolitalnego Obserwatorium Społeczno-Ekonomicznego GZM



Źródło: [infogzm.metropoliagzm.pl/index.html](http://infogzm.metropoliagzm.pl/index.html), [dostęp 21.11.2022]

**Koszt wdrożenia:** Projekt opracowywany jest zasobami własnymi – przez pracowników GZM.

**Możliwość implementacji bez powoływania związku metropolitalnego:** Potrzeba zbudowania przez stowarzyszenia zespołu składającego się z ekspertów GIS, analityków i grafików.

## 2. Ocena funkcjonowania Związku Metropolitalnego w kontekście aplikowania i wdrażania funduszy polityki spójności

### 2.1. GZM w dokumentach polityki spójności

Pytania badawcze:

- Czy dokumenty programowe i wdrożeniowe polityki spójności w odpowiedni sposób uwzględniają GZM? Czy powinny zostać wprowadzone zmiany w tym zakresie? Jeśli tak to jakie?

**Analiza objęła następujące dokumenty:** Umowy Partnerstwa (2014-2020, 2021-2027), krajowe programy operacyjne (z wyłączeniem POPW i programów EWT), programy operacyjne województwa śląskiego z perspektyw 2014-2020 i 2021-2027 oraz uszczegółowienia wymienionych programów operacyjnych z perspektywy 2014-2020. Dodatkowo analizą objęto dokumenty „kierunkowe”, do których UP i PO odnoszą się i które w związku z tym w pewnym stopniu ukierunkowują interwencje w ramach polityki spójności, tzn. Krajową Strategię Rozwoju Regionalnego 2030; Strategię na rzecz Odpowiedzialnego Rozwoju do roku 2020 (z perspektywą do 2030 r.); Strategię Rozwoju Województwa Śląskiego „Śląskie 2030”.

Poszukiwanie odwołań do GZM i ocenę stopnia uwzględnienia uporządkowano poprzez wyróżnienie kilku perspektyw, czy też grup perspektyw, być może nie do końca rozłącznych: (1) GZM jako podmiot planowania i realizacji polityki spójności / jako przedmiot wsparcia; (2) wsparcie zadań GZM / wsparcie potencjału zarządzania metropolitalnego; (3) odwołania bezpośrednie do GZM / do zarządu metropolitalnego / do zarządu lub samorządu metropolitalnego / do metropolii lub obszarów metropolitalnych.

**Bezpośrednie odwołania do Górnośląsko-Zagłębiowskiej Metropolii** (w tym do skrótu GZM i pojęcia zarządu metropolitalnego<sup>16</sup>) są stosunkowo rzadkie w dokumentach PS. Ich brak w dokumentach perspektywy 2014-2020 jest zrozumiały o tyle, że GZM powołano 1 lipca 2017 r., a jej faktyczna działalność rozpoczęła się w 2018 r., na długo po opracowaniu dokumentów tej perspektywy. Związek Metropolitalny został jednak uwzględniony jako typ

---

<sup>16</sup> W obecnym stanie faktycznym i prawnym jedynym zarządem metropolitalnym w Polsce jest GZM, zatem odwołania te można traktować tożsamo.

## Ewaluacja funkcjonowania Związku Metropolitalnego „Górnośląsko – Zagłębiowska Metropolia” w kontekście realizacji polityki spójności

beneficjenta w kilkudziesięciu (pod)działaniach SZOOP RPO WS, czasami wydających się wykraczać poza zakres zadań GZM, np. infrastruktura kształcenia ustawicznego czy inwestycyjne na rzecz poprawy jakości i dostępności do świadczeń ochrony zdrowia. Potwierdza to faktyczna niewielka, aktywność GZM jako beneficjenta RPO WS – tylko jeden wybrany do dofinansowania wniosek na zakup autobusów elektrycznych i budowę infrastruktury ładowania.

Metropolie, w tym ta będąca przedmiotem niniejszej ewaluacji, są zjawiskiem faktycznym istniejącym niezależnie i najczęściej na długo przed decyzją prawodawcy<sup>17</sup>. Dlatego też w RPO WS można znaleźć szereg nawiązań do metropolii lub aglomeracji górnośląskiej zarówno w diagnozie, jak i następnie w warstwie rozstrzygnięć. Aglomeracja wskazywana jest m.in. jako obszar wsparcia w zakresie efektywności energetycznej, atrakcyjności transportu publicznego, a metropolia jako obszar wsparcia wymiaru miejskiego. W tekście Programu kilkakrotnie stosowany jest też zapis na *obszarze Metropolii Górnośląskiej i jej otoczenia funkcjonalnego tj. na obszarze Subregionu Centralnego*, co wskazuje na kluczową przyczynę ograniczonego uwzględnienia GZM w wojewódzkich dokumentach PS obu perspektyw, tzn. przyjęcie subregionów województwa za podstawę przestrzennego ukierunkowywania i organizowania wsparcia. Metropolia Górnośląska w rozumieniu RPO WS, to rdzeń składający się z 23 miast i 27 innych gmin stanowiących bezpośredni obszar funkcjonalny – ta lista gmin wyraźnie odbiega od tych funkcjonujących w ramach GZM powołanej rozporządzeniem RM.

Wśród dokumentów PS perspektywy 2014-2020 na ślad aglomeracji górnośląskiej natrafić można jeszcze w SZOOP POIŚ – gdzie dopuszczono wsparcie opracowania lub aktualizacji planów adaptacji do zmian klimatu dla miast tej aglomeracji liczących poniżej 90 tys. mieszkańców i POIR – gdzie metropolia górnośląska wspomniana została obok innych dużych miast w kontekście potencjału B+R.

W dokumentach programowych perspektywy 2021-2027 bezpośrednie odwołania do GZM są również rzadkie. W UP wymieniono jedynie Związek Metropolitalny województwa śląskiego, jako jedną z możliwych form instytucjonalizacji współpracy na potrzeby ZIT. W FESL Związek Metropolitalny jest wskazany również tylko raz, wśród grup docelowych działań z pomocy technicznej EFS. Można domniemywać, że gdy pojawią się SZOOP poszczególnych PO, to również w odpowiednich działaniach w katalogu beneficjentów uwzględniony będzie Związek Metropolitalny, choć niekoniecznie wprost<sup>18</sup>. Podstawowym obszarem działania, w którym

---

<sup>17</sup> Szlachetko (2021) Koncepcja organizacji i funkcjonowania samorządu metropolitalnego w Rzeczypospolitej polskiej (koncepcja megapolis). Analiza celowa nr 6/2021, FRDL.

<sup>18</sup> W POIŚ związku metropolitalnego wśród beneficjentów nie ma, jest ogólniejsza kategoria „JST w tym ich związków...”. Jak pokazuje praktyka, uznano, że związek metropolitalny mieści się w tej kategorii, bowiem GZM jest beneficjentem jednego projektu POIŚ.

## Ewaluacja funkcjonowania Związku Metropolitalnego „Górnośląsko – Zagłębiowska Metropolia” w kontekście realizacji polityki spójności

GZM będzie starał się o wsparcie z PS pozostanie zapewne zrównoważona mobilność miejska. Środki na inwestycje w tym zakresie zapewniają programy będące kontynuacją POIiŚ i RPO WS, czyli FEnIKS (priorytet III) i FESL (priorytet III). W obu przypadkach warunkiem wsparcia ma być ujęcie inwestycji w odpowiednim Planie Zrównoważonej Mobilności Miejskiej – dokument taki jest opracowywany przez GZM<sup>19</sup>.

O GZM wspomina SRW przyjęta w 2020 r., wskazując m.in. funkcjonowanie GZM jako silną stroną województwa, zaś w innym miejscu zaznaczając, że wzmocnienie procesu wewnętrznej integracji GZM jest wyzwaniem Subregionu Centralnego. GZM jest również wymieniona wśród kluczowych partnerów wdrażania SRW. Temat związków metropolitalnych pojawia się również w szóstym zakresie w KSRR i SOR. Ta pierwsza strategia zwraca uwagę na konieczność organizacja wsparcia dla samorządów w zakresie poprawy skuteczności planowania strategicznego na poziomie związku metropolitalnego. SOR zakładał, że po 2020 r. doświadczenia związane z funkcjonowaniem ustawy o związku metropolitalnym w województwie śląskim zostaną wykorzystane do zaproponowania rozwiązań prawnych dla funkcjonowania innych związków metropolitalnych. W SOR zapisano również projekt strategiczny ZIT Plus, który jednak nie może stanowić źródła wsparcia dla GZM, bowiem ta nie była i nie jest operatorem ZIT.

**Wsparcie potencjału zarządzania metropolitalnego.** Odpowiadając na pytanie o stopień uwzględnienia GZM w dokumentach PS trzeba wziąć pod uwagę, że twór ten jest jedynym sformalizowanym w randze ustawy i rozporządzenia RM przykładem zarządu metropolitalnego w Polsce. Zasadność ustanawiania i wspierania podmiotów sprawujących administrację na obszarach metropolitalnych wynika z kilku powodów. Po pierwsze – co zauważono w UP 2021-27 - Polska doświadcza kolejnej fazy urbanizacji – metropolizacji. Konsekwencją tego jest wyodrębnianie się zadań o charakterze metropolitalnym. Zadania te nie mogą być skutecznie realizowane przez gminy więc zgodnie z zasadą pomocniczości powinny być realizowane przez związek metropolitalny<sup>20</sup>.

Ewentualnym źródłem wsparcia potencjału administracyjnego zarządu metropolitalnego w ramach PS perspektywy 2014-20 był POPT a w nadchodzącej perspektywie jego kontynuator FEPT. W ramach priorytetu III POPT realizowano cel szczegółowy: **„Skutecznie działający ZIT w miastach wojewódzkich i obszarach powiązanych z nimi funkcjonalnie”**, poprzez działania na rzecz wzmocnienia współpracy JST wchodzących w skład Związku ZIT.

---

<sup>19</sup> W ramach prowadzonych prac przygotowano diagnozę stanu mobilności nie tylko w metropolii, ale całym Subregionie Centralnym – co zwraca uwagę na tę kłopotliwą dwoistość [https://metropoliagzm.pl/wp-content/uploads/2021/07/SUMP\\_raport\\_web2.pdf](https://metropoliagzm.pl/wp-content/uploads/2021/07/SUMP_raport_web2.pdf).

<sup>20</sup> Szlachetko, J., & Gajewski, R. (2016). Instytucjonalne formy współdziałania jednostek samorządu terytorialnego na obszarach metropolitalnych.

## Ewaluacja funkcjonowania Związku Metropolitalnego „Górnośląsko – Zagłębiowska Metropolia” w kontekście realizacji polityki spójności

FEPT również uwzględnia rolę władz miejskich w polityce spójności oraz potrzebę wypracowania ich silnego potencjału na potrzeby wdrażania działań miejskich. Jednak wsparcie ma być kierowane do podmiotów pełniących rolę IP. Zastrzeżenie to wyklucza GZM, która jak już wspomniano, nie była i nie jest operatorem ZIT.

**Rola GZM jako podmiotu planowania i realizacji PS** jest w zasadzie zerowa. W dużej mierze jest to konsekwencją decyzji jeszcze sprzed 2014 r., że podstawą wydzielenia obszarów funkcjonalnych w województwie śląskim będą granice administracyjne subregionów, a partnerem w realizacji ZIT związku lub porozumienia samorządów zlokalizowanych w poszczególnych subregionach. Choć do pewnego momentu zakładano, że w kolejnej perspektywie rolę IP ZIT przejmie funkcjonująca już GZM<sup>21</sup>, to ostatecznie takie rozwiązanie nie zostało wdrożone. Ponadto, jak wynika z zapisów FESL, w województwie śląskim w ogóle zrezygnowano z powierzenia Związkowi ZIT funkcji Instytucji Pośredniczących. Zakłada się jedynie *współpracę subregionów z IZ przy realizacji instrumentów terytorialnych począwszy od etapu programowania poprzez zadania wdrożeniowe*. Zatem rola związków ZIT znacząco spada, zaś GZM jest w ogóle wyłączony z tego procesu, tzn. nie jest partnerem zaangażowanym w planowanie i następnie realizację ZIT na obszarze gmin tworzących metropolię. Rola ta realizowana jest przez inny, w pewnym sensie równoległy podmiot - Związek Gmin i Powiatów Subregionu Centralnego Województwa Śląskiego.

- Dokumenty PS perspektyw 2014-20 i 2021-27 oraz dokumenty strategiczne stanowiące podstawę programowania interwencji PS w Polsce w niewielkim stopniu uwzględniają GZM, jako wyjątkowy podmiot w systemie władzy i systemie instytucjonalnym odpowiadającym za stymulowanie rozwoju i wykonywanie zadań publicznych na specyficznych obszarach o dużej koncentracji i dynamice zjawisk przestrzennych, demograficznych czy gospodarczych, wykraczających poza granice tradycyjnego podziału administracyjnego.
- Zapisy dokumentów PS perspektyw 2014-20 wydają się wystarczające, żeby zabezpieczyć GZM jako wnioskodawcę, aplikującego o środki z działań zbieżnych z zadaniami związku wynikającymi z ustawy (więc można domniemywać, że w SZOP programów nowej perspektywy będzie podobnie). W przypadku RPO WS do katalogu beneficjentów dodano wprost *związek metropolitalny*, w przypadku POIŚ uznano, że wystarczającą jest ogólniejsza kategoria związków JST. Zastanawiające jest (nie tylko w kontekście GZM, ale ogólnie JST), dlaczego nie we wszystkich działaniach programów krajowych, w których wskazanym beneficjentem są JST nie uzupełniono tego zapisu o związki JST (w SZOOP POIŚ w niektórych działaniach związki są a

<sup>21</sup> Wolański, M., Ledzion, B., Borowczak, A., Płoszaj, A., Kupiec, T., Popis, Z., & Haber, A. (2018). Ewaluacja systemu realizacji instrumentu ZIT. Raport końcowy ([https://www.ewaluacja.gov.pl/media/62252/RK\\_ewaluacja\\_ZIT\\_na\\_strone.pdf](https://www.ewaluacja.gov.pl/media/62252/RK_ewaluacja_ZIT_na_strone.pdf)).

Ewaluacja funkcjonowania Związku Metropolitalnego  
„Górnośląsko – Zagłębiowska Metropolia”  
w kontekście realizacji polityki spójności

w innych nie, w SZOOP POIR związków nie ma). Warto również rozważyć czy związek metropolitalny na pewno mieści się w kategorii związków JST (gminnych, powiatowych, powiatowo-gminnych), skoro wątpliwości w tym zakresie rodzi sam dokument UP 2021-27, w którym te formy prawne wymienia się osobno, jako odrębne.

- Czynnikiem determinującym (niestety znikomą) rolę GZM w PS była decyzja zarządu województwa śląskiego o niepowiązaniu instrumentu ZIT z obszarem metropolii i niepowierzeniu związkowi metropolitalnemu zadań związanych z planowaniem i realizacją ZIT (np. roli instytucji pośredniczącej). Po części jest to konsekwencja przyjętego już w poprzedniej perspektywie rozwiązania, wyjątkowego w skali kraju, o objęciu instrumentem ZIT / RIT obszaru całego województwa i tym samym wypaczenie idei OSI (choć oficjalnie, co potwierdza SRW, subregiony województwa, to właśnie OSI). W konsekwencji, żadne zapisy dokumentów PS dotyczące rozwiązań dla ZIT, ewentualnego wsparcia administracji ZIT nie odnoszą się do GZM, zaś strategia GZM nie jest strategią ZIT.
- Taki stan faktyczny nie wydaje się korzystny i nie jest zgodny z wnioskami z projektu ESPON METRO<sup>22</sup>, z których wynika, że metropolie powinny być włączane w programowanie PS, powinna być im co najmniej powierzana rola instytucji pośredniczącej, powinny być objęte instrumentem ZIT, tak żeby PS efektywnie wspierała strategię działania metropolii pozwalając na swobodne łączenie różnych źródeł finansowania.
- Jednym z argumentów za niepowiązaniem instrumentu ZIT z GZM jest wąski zakres zadań związku metropolitalnego. To może być faktyczne ograniczenie i wykracza ono poza ramy PS. Jak wskazano wyżej, formalizowanie związków metropolitalnych uzasadnia faktyczne istnienie metropolitalnych zadań publicznych. Ich katalog jednak jest dużo szerszy niż ten wskazany w ustawie ustanawiającej GZM. Szlachetko proponuje np. katalog prawie 20 zadań, które mogłyby realizować związki metropolitalne<sup>23</sup>. Z tej perspektywy barierą włączenia GZM w PS i nawet szerzej, barierą efektywnego pełnienia roli zarządu metropolitalnego może być ustawa będąca podstawą jego funkcjonowania. Niekorzystne oddziaływanie tej ustawy to również fakt, że jej przyjęcie wiązało się z uchyceniem ogólnej ustawy o związkach

<sup>22</sup> ESPON METRO | The role and future perspectives of Cohesion Policy in the planning of Metropolitan Areas and Cities.

[https://www.espon.eu/sites/default/files/attachments/14%20ESPON%20METRO\\_Policy%20brief%201.pdf](https://www.espon.eu/sites/default/files/attachments/14%20ESPON%20METRO_Policy%20brief%201.pdf).

<sup>23</sup> Szlachetko (2021) Koncepcja organizacji i funkcjonowania samorządu metropolitalnego w Rzeczypospolitej Polskiej (koncepcja megapolis). Analiza celowa nr 6/2021, FRDL; Szlachetko (2021) MEGAPOLIS. Raport Instytutu Metropolitalnego z dnia 25-26 lutego 2021 r. w sprawie zakresu działania i zadań samorządu metropolitalnego.

Ewaluacja funkcjonowania Związku Metropolitalnego  
„Górnośląsko – Zagłębiowska Metropolia”  
w kontekście realizacji polityki spójności

	metropolitalnych z 2016 r., która stanowiła uniwersalną podstawę zacieśniania współpracy w innych obszarach metropolitalnych. Zaś deklarowane w SOR w ramach celu 3.2 działania <i>mające wprowadzić w życie, w oparciu o doświadczenia związane z funkcjonowaniem ustawy o związku metropolitalnym w województwie śląskim, rozwiązań prawnych dla funkcjonowania związków metropolitalnych</i> , dotychczas nie zostały zrealizowane.
--	--

## 2.2. Ocena zmiany sposobu wdrażania środków unijnych

### Pytania badawcze:

- Czy utworzenie związku metropolitalnego GZM zmieniło sposób wdrażania funduszy europejskich na terenie aglomeracji? W jaki sposób?
- Czy związki metropolitalne powinny z mocy prawa stać się Zintegrowanymi Inwestycjami Terytorialnymi na gruncie polityki spójności? Czy takie rozwiązanie byłoby trafne?

W opinii respondentów utworzenie związku metropolitalnego GZM nie zmieniło sposobu wdrażania funduszy europejskich na terenie aglomeracji. Wybrane programy polityki spójności, mimo że tworzone przed powstaniem GZM uwzględniały związki JST jako potencjalnych beneficjentów. Mimo tego, w opinii respondentów GZM nie odnalazł swojego miejsca w tej strukturze. Dla Urzędu Marszałkowskiego silnym partnerem do działania są ZITY (w tym dla gmin z obszaru GZM istotny jest Związek Gmin i Powiatów Subregionu Centralnego), które swoim zakresem przestrzennym nie pokrywają się z GZM.

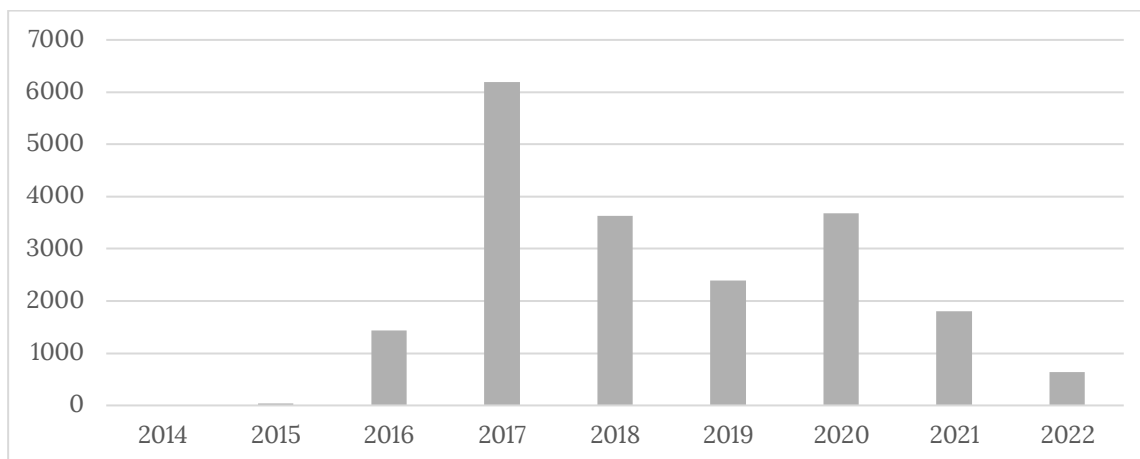
Analizując dane z systemu SL2014– GZM był beneficjentem tylko jednego dofinansowania związanego z zakupem autobusów elektrycznych dla ZTM. Poza tym funkcjonowanie GZM nie zmieniło nic w sposobie wdrażania polityki spójności. Bezpośrednio odpowiedzialnym za wdrażanie środków jest Subregion Centralny i to jego działania determinują poziom realizacji projektów dofinansowanych.

Zwracając uwagę na kwotę przyznanych środków UE na projekty realizowane w gminach należących do GZM, również nie widać ograniczenia ich w momencie powstania GZM. Ma to

## Ewaluacja funkcjonowania Związku Metropolitalnego „Górnośląsko – Zagłębiowska Metropolia” w kontekście realizacji polityki spójności

związek również z okresem, w którym ogłaszano nabory i formułowano zapisy programów operacyjnych.

Rysunek 17. Wartość projektów finansowanych ze środków UE 2014-2020 w ramach podpisanych umów w podziale na lata podpisania umowy pierwotnej [mln zł]



Źródło: opracowanie własne na podstawie wniosków o płatność z systemu SL2014

Dyskusyjnym stwierdzeniem byłoby, że powstanie Metropolii wpłynęło na zaniechanie starań o środki unijne przez gminy. Gminy zrzeszone w GZM otrzymały z Metropolitalnego Funduszu Solidarności i programu działań na rzecz ograniczenia niskiej emisji dodatkowe środki, o które mogłyby często wnioskować z funduszy unijnych. Jednak dyskusja z respondentami wskazała, że środki te pozwoliły na szybszą realizację projektów i w żadnym przypadku nie spowodowały z rezygnacji aplikowania o środki unijne na rzecz otrzymania dofinansowania z GZM. Potrzeby samorządów są na tyle duże, że każde środki zostają odpowiednio zagospodarowane przez gminy.

Realizacja unijnego projektu „Zintegrowanego Projektu modernizacji i rozwoju infrastruktury tramwajowej w Aglomeracji Śląsko – Zagłębiowskiej wraz z zakupem taboru tramwajowego” przez Tramwaje Śląskie, w którym GZM (jako organizator transportu na obszarze związku), zdaniem badanych, nie uczestniczy w aktywny sposób, wskazuje, że Związek nie ma wpływu na realizację projektów unijnych na terenie swojej działalności.

Respondenci zauważają także, że w przyszłości GZM może ograniczyć wspieranie ich w zakresie dofinansowań na realizację zadań. Oczekują jednak wsparcia w pozyskiwaniu funduszy unijnych. Rozwiązaniem problemu mogłoby być udzielanie nieoprocentowanych pożyczek zapewniających wkład własny do udziału w projektach inwestycyjnych, co aktualnie bywa problemem dla samorządów, utrudniając często utrzymanie płynności finansowej.

Zdania respondentów dot. przejmowania roli zarządzającego ZIT przez obszary metropolitalne są podzielone. W opinii przedstawicieli samorządów oraz przedstawicieli podmiotów



## Ewaluacja funkcjonowania Związku Metropolitalnego „Górnośląsko – Zagłębiowska Metropolia” w kontekście realizacji polityki spójności

zajmujących się wdrażaniem funduszy spójności na obszarze GZM z implementacją ZIT bardzo dobrze radzi sobie Związek Gmin i Powiatów Subregionu Centralnego. Docenia się wypracowane przez lata mechanizmy współpracy oraz podziału środków. Nie zauważono, aby po powstaniu GZM powstały utrudnienia we wdrażaniu środków z RPO. W opinii niektórych respondentów przekazanie kompetencji dot. ZIT-ów do GZM mogłoby spowodować przejściowe zahamowanie procesów wdrażania środków.

Zauważana jest jednak potrzeba zmniejszania liczby podmiotów zrzeszających JST na obszarze aglomeracji śląskiej, co aktualnie utrudnia pracę samorządowców. Respondenci zwracają uwagę na potrzebę uczestnictwa w obradach GZM, Subregionu Centralnego, spotkania w Urzędzie Wojewódzkim, Urzędzie Marszałkowskim, Starostwach Powiatowych. Połączenie kompetencji GZM i Związek Gmin i Powiatów Subregionu Centralnego mogłoby przynieść więcej ułatwień w pracy samorządowców.

Respondenci zwracają także uwagę na konkurencyjność ZIT wobec GZM. Założenia ZIT dotyczą wspierania dużego obszaru terenu, wobec zdecydowanie mniejszej metropolii. Należy zwrócić jednak uwagę, że działania te się nie wykluczają, ponieważ istnieje świadomość rozwoju całego kraju. Taka współpraca mogłaby rozwiązać wątpliwości przeciwników metropolii twierdzących, że ich rozwój przyczyni się do zapaści mniejszych obszarów. Ważne jest jednak zachowanie nie niższych niż aktualnie istniejące udziałów samorządów spoza GZM w podziale środków. W przypadku, kiedy metropolia posiada swoje finansowanie, z którego wspiera działania należących do niej samorządów – środki z ZIT w większym stopniu mogłyby być kierowane do pozostałych samorządów. Przejęcie zadań Subregionu Centralnego przez GZM mogłoby także sprzyjać ograniczeniu wydatkowania funduszy na działania inwestycyjne na rzecz należących do niej gmin – i skupienie się na rozwoju metropolitalności. W przypadku przejęcia przez GZM zarządzania ZIT dobrym rozwiązaniem byłoby także przejęcie struktur Subregionu Centralnego (pracowników), posiadających doświadczenie w realizacji instrumentu ZIT. Zapobiegłoby to zgłaszanym przez respondentów, obawom o zaistnienie problemów natury organizacyjnej.

Istnieje poparcie dla przejęcia zarządzania ZIT przez GZM dla całego subregionu wśród przedstawicieli Zarządu GZM oraz samorządowców z części dużych miast. Nie ma bowiem sensu tworzenie ZIT dla GZM i tworzenie otaczającego Związek dla pozostałych samorządów. Możliwe jest zarządzanie nim na podstawie porozumień jak np. w Warszawie czy Wrocławiu, gdzie taki sposób współdziałania sprawdza się dobrze. Respondenci oceniali, że współpraca w ramach porozumień niesie za sobą lepiej usankcjonowane prawnie rozwiązania, niż ma to miejsce w przypadku stowarzyszeń. Taka forma współdziałania, kiedy to GZM zarządza finansowaniem inwestycji w całym subregionie dałby możliwość lepszej koordynacji wdrażania projektów – także w układzie przestrzennym, do czego Związek został powołany. Należy

Ewaluacja funkcjonowania Związku Metropolitalnego  
„Górnośląsko – Zagłębiowska Metropolia”  
w kontekście realizacji polityki spójności

pamiętać, że realizowanych będzie coraz więcej zadań własnych, stąd wsparcie inwestycyjne dla samorządów może być ograniczone. Metropolia bez środków inwestycyjnych byłaby nieskuteczna w prowadzeniu swoich działań. Należy mieć jednak na uwadze, że zadaniem metropolii nie powinno być prowadzenie działań inwestycyjnych w gminach, lecz ich koordynacja w celu zapewniania ciągłości przestrzennej i realnego wpływu na rozwój regionu i na tym należy się skupić.

Obawy wobec przejścia roli zarządcy ZIT przez GZM mają także przedstawiciele gmin sąsiadujących z metropolią. W ich opinii może się to wiązać z ograniczeniem środków finansowych przekazywanych na rzecz gmin leżących poza GZM. Zauważają oni, że już teraz samorzady GZM znacznie odróżniają się od ich gmin w zakresie pozyskiwanych środków (np. za sprawą wewnętrznych dofinansowań od związku na wkład własny).

Z opinią o potrzebie przejmowania zadań dot. ZIT zgadzają się uczestnicy biorący udział w panelu ekspertów. Zwracają uwagę, że zastosowanie takiego mechanizmu w GZM mogłoby być dobrym prognostykiem dla tworzenia kolejnych związków metropolitalnych w kraju. Zwracali jednocześnie uwagę na większą potrzebę współpracy w aktualnej rzeczywistości prawnej. W momencie pojawiania się nakładania kompetencji – należy podejmować większą współpracę i ta jest wymagana od GZM i Subregionu Centralnego na wyższym poziomie.

!	<ul style="list-style-type: none"><li>• Powołanie GZM nie wpłynęło na wdrażanie środków unijnych. Związek Metropolitalny był beneficjentem jednego dofinansowania związanego z zakupem autobusów. Samorzady pozyskiwały finanse unijne na takim samym poziomie, jak gdyby nie należałyby do związku. Inny mógłby być natomiast rodzaj projektów, o które wnioskowali. Część projektów inwestycyjnych zrealizowano z funduszy przekazanych przez metropolię na rzecz samorządów.</li><li>• W opinii Zarządu GZM oraz części respondentów (samorządów należących do związku) oraz uczestników panelu ekspertów, GZM powinien zarządzać ZIT. Pozwoliłoby to usprawnić procesy zachodzące w aglomeracji śląskiej. Działanie pozwoliłoby na lepsze skoordynowanie finansowania i wdrażania sieci projektów. Niezależnie od poglądu, Metropolia została stworzona w celu integracji regionu. Nie byłoby także problemem, aby ZIT był realizowany w postaci porozumień (między GZM a gminami, które w nim nie są).</li><li>• Tego typu rozwiązanie (działania w formie porozumień a nie stowarzyszeń) dają większe możliwości i większe umocowanie dla podejmowanych działań. Działanie pozwoliłoby na np. skoordynowanie finansowania i wdrażania systemu rowerów publicznych, dróg rowerowych, czy węzłów przystankowych.</li></ul>
---	--

### 3. Kształtowanie innych związków metropolitalnych w Polsce – wnioski

Pytania badawcze:

- Czy na gruncie realizacji polityki spójności warto tworzyć obszary metropolitalne usankcjonowane w sposób prawny? Jakie są zalety a jakie wady takiego rozwiązania?

#### 3.1. Związki metropolitalne na gruncie polityki spójności

Konstrukcja powyższego pytania badawczego wymaga iteracyjnego podejścia. W pierwszej kolejności należy rozważyć bowiem, czy w ogóle warto tworzyć obszary metropolitalne usankcjonowane w sposób prawny, a następnie należy postawić dopiero kolejne pytanie o użyteczność takiego podejścia w kontekście polityki spójności.

W monograficznym studium zarządzania w metropoliach H. Heinelt i D. Kübler<sup>24</sup> wskazali dwa główne podejścia ukształtowane w XX wieku, które zdeterminowały współczesną dyskusję o ramach instytucjonalnych zarządzania w obszarach metropolitalnych:

- rzecznicy reformy metropolitalnej widzą w różnorodności form władzy metropolitalnej główną przeszkodę do sprawnego zarządzania obszarami metropolitalnymi<sup>25</sup>, nawiązując do tworzenia ram instytucjonalnych, najlepiej usankcjonowanych prawnie, aby uporządkować relacje między władzami miast centralnych i mniejszych ośrodków w metropolii, ustalić jednoznacznie granice obszarów metropolitalnych i doprecyzować podział zadań pomiędzy władzami metropolitalnymi a lokalnymi;

---

<sup>24</sup> Heinelt H., Kübler D. (red.), 2005, *Metropolitan Governance, Capacity, Democracy and the Dynamics of Place*, London / New York, Routhledge.

<sup>25</sup> Autorzy przywołują źródła tej koncepcji, wyrastające z kontynuacji myśli K. Webera (por. Studenski P., 1930, *The Government of Metropolitan Areas*, National Municipal League, New York; Wood R.C., 1958, *Metropolitan Government 1975: An Extrapolation of Trends. The New Metropolis: Green Belts, Grass Roots or Gargantua?*, „*American Political Science Review*”, 52, s. 108–122; Committee on Economic Development, 1970, *Reshaping Government in Metropolitan Areas*, Committee on Economic Development, New York).

Ewaluacja funkcjonowania Związku Metropolitalnego  
„Górnośląsko – Zagłębiowska Metropolia”  
w kontekście realizacji polityki spójności

- zwolennicy teorii wyboru publicznego prezentowali zgoła przeciwne stanowisko<sup>26</sup>: narzucona odgórnie konsolidacja administracyjna obszarów metropolitalnych nie wystarczy, aby rozwiązać problemy zarządcze, a nawet może być zagrożeniem dla demokratycznych decyzji mieszkańców, którzy przy dużej różnorodności ofert lokalnych władz mogą wybrać miejsce do życia najlepiej odpowiadające swoim potrzebom i możliwościom finansowym.

H. Heinelt i D. Kübler podkreślili w swojej analizie, że na gruncie obu podejść nie przedstawiono wystarczających dowodów empirycznych na poparcie sformułowanych teorii, zaś praktyka prawnych rozwiązań – pełna częściowych sukcesów i porażek – nie doprowadziła jeszcze do powstania rozwiązania optymalnego<sup>27</sup>. W rzeczywistości bowiem większość problemów w obszarach metropolitalnych jest rozwiązywana skutecznie przez celowościowo ukształtowane oddolnie sieci koordynacji i współpracy. Do ich sprawnego działania nie jest potrzebne rozwiązanie prawne, lecz tradycja współpracy wynikająca z wcześniejszych doświadczeń i wspólnoty celów, silne przywództwo oraz, przydatne chociaż niekonieczne: zachęty do współpracy. Na tym gruncie powstało trzecie podejście, ‘nowy regionalizm’, zgodne z którym ramy prawne instytucjonalizacji zarządzania w obszarach metropolitalnych nie są potrzebne. Formułowanie „miękkich” norm zamiast ustawowo narzuconych obowiązków skutkuje wypracowaniem oddolnym procedur gwarantujących:

- konsultowanie wszystkich istotnych interesów;
- sprawiedliwe przydzielanie środków finansowych;
- znajdowanie kompromisów poprzez rozwiązania pragmatyczne, które zmieniają status quo w zakresie niezbędnym do osiągnięcia wspólnych celów;
- wypracowanie zasad „koordynacji pozytywnej” (poprzez negocjacje) oraz „koordynacji negatywnej” (poprzez mediacje) w sytuacjach konfliktowych<sup>28</sup>.

Przedstawione rozważania teoretyczne prowadzą do wniosku, że prawne usankcjonowanie obszarów metropolitalnych nie zawsze musi zakończyć się sukcesem w postaci efektywniejszego zarządzania metropolią, jeśli powyższe warunki nie zostaną spełnione. W celu sformułowania pełnej odpowiedzi na pytanie, czy warto tworzyć obszary metropolitalne usankcjonowane w sposób prawny, należy brać pod uwagę uwarunkowania administracyjne krajów EU28. Dzieląc kraje według liczby poziomów administracji niższych niż krajowy, można wyróżnić:

---

<sup>26</sup> Por. Ostrom V., Tiebout C.M., Warren R., 1961, ‘The Organization of Government in Metropolitan Areas: A Theoretical Inquiry’, “American Political Science Review”, 55, s. 831–842; Bish F.P., 1971, The Public Economy of Metropolitan Areas, Rand McNally, Chicago.

<sup>27</sup> Heinelt H., Kübler D. (red.), 2005, Metropolitan Governance..., op. cit., s. 9.

<sup>28</sup> Tamże, s. 10-11.

## Ewaluacja funkcjonowania Związku Metropolitalnego „Górnośląsko – Zagłębiowska Metropolia” w kontekście realizacji polityki spójności

- kraje o jednym poziomie administracji<sup>29</sup> – zaliczają się do nich jedynie państwa unitarne o małej liczbie ludności: Cypr, Luksemburg, Malta, Estonia, Litwa, Łotwa, Bułgaria, Finlandia, Irlandia i Portugalia,
- kraje z dwoma poziomami samorządu o nieco większej liczbie ludności, m.in. Czechy, Węgry, Rumunia i Szwecja oraz Austria jako jedyne w tej grupie państwo federacyjne,
- kraje z trzema poziomami władz samorządowych są największe pod względem liczby ludności – wśród państw federacyjnych Niemcy, Belgia i Hiszpania, zaś wśród unitarnych – Francja, Włochy, Polska i Wielka Brytania<sup>30</sup>.

Spośród pierwszej grupy trzy kraje – Bułgaria, Finlandia i Portugalia – są w trakcie reform administracyjnych, prowadzonych z powodzeniem i podjętych m.in. ze względu na poprawę sprawności zarządzania metropoliami (np. Sofia w Bułgarii, Lizbona i Porto w Portugalii). Kluczowa jednak z punktu widzenia niniejszego opracowania jest trzecia grupa – krajów z wyróżnionymi trzema poziomami administracji samorządowej. W tej grupie większość krajów przeprowadziła na różnym etapie rozwoju struktur samorządowych reformy prawne zmierzające do wyodrębnienia poziomu metropolitalnego. Na podstawie analizy tych systemów można wyodrębnić zalety i wady sankcji prawnych dla wyodrębnienia obszarów metropolitalnych jako odrębnego poziomu administracji samorządowej. Wśród zalet można wyróżnić:

- zwiększenie konkurencyjności terytorialnej i wzrostu gospodarczego, spójności politycznej na poziomie metropolitalnym poprzez zintegrowaną strukturę metropolitalną, większej innowacyjności<sup>31</sup>,
- możliwość sprawnego programowania rozwoju społeczno-gospodarczego dla większego obszaru<sup>32</sup>,

---

<sup>29</sup> Gminy i parafie nie są liczone jako odrębne szczeble.

<sup>30</sup> OECD, 2020, Decentralisation and Regionalisation in Portugal. What Reform Scenarios?, <https://doi.org/10.1787/fea62108-en> [dostęp: 21.10.2022].

<sup>31</sup> Griffith J., 2017, The French Metropole: How it Gained Legal Status as a Metropolis, “Journal of Comparative Urban Law and Policy”, vol. 2, s. 30.

<sup>32</sup> Šašinka P. et al., 2019, Cooperation Differs. Intentions of Municipalities towards Metropolitan Cooperation in Post-Socialist Space—Brno, Czech Republic, “European Planning Studies”, 27, s. 818–840.

Ewaluacja funkcjonowania Związku Metropolitalnego  
„Górnośląsko – Zagłębiowska Metropolia”  
w kontekście realizacji polityki spójności

- gwarancja źródeł dochodu dzięki prawnemu usankcjonowaniu źródeł finansowania (Francja, Włochy, Hiszpania, Niemcy<sup>33</sup> – w każdym przypadku model jest inny i zakłada inną proporcję środków krajowych, regionalnych, ale jest przewidywalny, a środki unijne stanowią jedynie jego uzupełnienie).

Jako główne wady ustawowego usankcjonowania zarządzania obszarami metropolitalnymi można z kolei wskazać<sup>34</sup>:

- ryzyko rozbieżności między wytyczonym ogólnie zasięgiem obszaru metropolitalnego a tradycyjnymi sieciami współpracy<sup>35</sup>;
- niedostosowanie sztywnego katalogu zadań własnych poziomu metropolitalnego do kompetencji i potrzeb poszczególnych metropolii;
- trudności w wyborze władz na poziomie metropolitalnym i zrównoważeniu możliwości wpływu poszczególnych gmin wchodzących w skład metropolii na zarządzanie<sup>36</sup>;
- niezależnie od uregulowań ustawowych – spory kompetencyjne dotyczące fundamentalnych zadań władzy lokalnej i władzy metropolitalnej dotyczące programowania rozwoju, zapewnienia równego dostępu do usług publicznych obywatelom poszczególnych gmin<sup>37</sup>.

É. Geróházi oraz I. Tosics, opracowując analizę dla władz obszaru metropolitalnego Barcelony, sformułowali na bazie oceny pięciu studiów przypadków (Amsterdamu, Kopenhagi, Manchesteru, Stuttgartu i Zurychu) następujące wnioski: „W niektórych ze studiów przypadku

---

<sup>33</sup> Por. Zimmermann K., Feiertag P., 2017, Governance and territorial regulation of the metropolis in Germany and France, POPSU II Governance and Territorial Regulation, [http://www.urbanisme-puca.gouv.fr/IMG/pdf/zimmermann\\_papier\\_final\\_popsu\\_mars2017.pdf](http://www.urbanisme-puca.gouv.fr/IMG/pdf/zimmermann_papier_final_popsu_mars2017.pdf) [dostęp: 21.10.2022]; Crivello S., Staricco L., 2017, Institutionalizing Metropolitan Cities in Italy. Success and Limits of a Centralistic, Simplifying Approach, „Urban Research & Practice”, 10, s. 228–238.

<sup>34</sup> Cotella G. (red.), 2021, The role and future perspectives of Cohesion Policy in the planning of Metropolitan Areas and Cities, ESPON, Luxembourg. Opracowanie zostało wykonane na podstawie analizy wybranych metropolii. Obok inicjatora badania, metropolitalnego miasta Turyn, w badaniu wzięły udział następujące obszary metropolitalne: Barcelona, Region Stołeczny Bruksela, Brno, Florencja, Gdańsk-Gdynia-Sopot, Lizbona, Lyon i Ryga).

<sup>35</sup> Medir L., Magre J., Tomàs M., 2018, Mayors’ Perceptions on Local Government Reforms and Decentralization in Spain, „Revista Espanola de Ciencia Politica”, 46, s. 129–155.

<sup>36</sup> Moore-Cherry et al., 2022, Governing the Metropolis: An International Review of Metropolitanisation, Metropolitan Governance and the Relationship with Sustainable Land Management, „Land”, 11, s. 761-775.

<sup>37</sup> Por. Griffith J., 2017, The French Metropole..., op. cit., s. 34; Geróházi É., Tosics I., 2018, Appendix. Addressing Metropolitan Challenges for the Barcelona Metropolitan Area. Lessons from five European metropolitan areas: Amsterdam, Copenhagen, Greater Manchester, Stuttgart and Zürich, Àrea Metropolitana de Barcelona, Barcelona.

## Ewaluacja funkcjonowania Związku Metropolitalnego „Górnośląsko – Zagłębiowska Metropolia” w kontekście realizacji polityki spójności

władza metropolitalna została usankcjonowana w drodze działań legislacyjnych (np. w Stuttgarcie, Greater Manchester na mocy ustawy o demokracji lokalnej oraz w Barcelonie na poziomie prawa regionalnego). Może to jednak być raczej wyjątkiem niż regułą. Częściej wiele warstw samorządu już istnieje i zwykle stoi na przeszkodzie takim wysiłkom, biorąc pod uwagę utworzenie dodatkowego poziomu zarządu, który byłby szkodliwy dla ich własnych programów. W takich przypadkach możliwy jest jednak niższy poziom instytucjonalizacji (np. utworzenie stowarzyszenia, jak w Zurychu) i można osiągnąć silniejsze proceduralne rozwiązania kwestii metropolizacji, z planowaniem i budowaniem współpracy jako głównymi funkcjami<sup>38</sup>.

W kontekście powyższych wniosków należy przejść do drugiej części pytania, czy na gruncie realizacji polityki spójności warto tworzyć obszary metropolitalne usankcjonowane w sposób prawny. W studium z 2014 r. pt. „The Role of Cities in Cohesion Policy 2014-2020”<sup>39</sup> stwierdzono, że naturalna przy zarządzaniu obszarami metropolitalnymi jest sytuacja, w której władze miast pełniące funkcję centrów metropolii mogą mieć inne priorytety niż reprezentujących zewnętrzne części obszarów metropolitalnych. Sposoby znalezienia wypadkowej tych priorytetów zależą od uwarunkowań zarządzania obszarami metropolitalnymi. W przypadku braku ram legislacyjnych wynikają one z charakteru wewnętrznych ustaleń między poszczególnymi gminami wchodzącymi w skład obszaru metropolitalnego. W szczególności podkreślono, że władze lokalne mogą napotkać wewnętrzne napięcia między interesami miejskimi i podmiejskimi, a różnorodność struktur administracyjnych dużych i małych miast będzie wpływać na ich zdolność do angażowania się w politykę spójności, zwłaszcza jeśli duże miasta są silnie reprezentowane, podczas gdy małe miasta są reprezentowane przez rozproszone władze lokalne obejmujące kilka miast i miasteczek<sup>40</sup>. Bez sankcji prawnej może to być więc utrudnione.

Powyższe hipotezy zostały sformułowane na podstawie doświadczeń z lat 2007-2013, kiedy dopiero tworzone były podstawy uwzględniania wymiaru miejskiego w polityce spójności. Kluczowy dokument w tym zakresie opublikowała Komisja Europejska w 2008 r., określając typy wymiarów terytorialnych, w których projekty miejskie mogą być wspierane. Jako jeden z tych wymiarów zostały wskazane sieci miast zmierzające w kierunku rozwoju

---

<sup>38</sup> Geróhási É., Tosics I., 2018, Addressing Metropolitan Challenges for the Barcelona Metropolitan Area. Lessons from five European metropolitan areas: Amsterdam, Copenhagen, Greater Manchester, Stuttgart and Zürich, Àrea Metropolitana de Barcelona, Barcelona, s. 16.

<sup>39</sup> Hamza Ch., Frangenheim A., Charles D., Miller S., 2014, The Role of Cities in Cohesion Policy 2014-2020. Study, European Union, IP/B/REGI/FWC/2010-002/LOT01-C01/SC11.

<sup>40</sup> Tamże, s. 67.

Ewaluacja funkcjonowania Związku Metropolitalnego  
„Górnośląsko – Zagłębiowska Metropolia”  
w kontekście realizacji polityki spójności

policentrycznego, a wsparcie było dedykowane rozwojowi sieci miast, współpracy międzygminnej oraz kwestiom zarządzania metropolitalnego i tworzenia miejsko-wiejskich powiązań w obszarach funkcjonalnych<sup>41</sup>. Jedynie w części Państw Członkowskich zaowocowało to uwzględnieniem projektów miejskich w regionalnych programach operacyjnych, a jeszcze rzadziej projekty te dotyczyły obszarów metropolitalnych. W Andaluzji wprost założono wsparcie tworzenia systemu transportu metropolitalnego. We Włoszech, gdzie wymiar miejski był już stałym elementem programowania polityki spójności w latach 2000-2006 za czasów inicjatywy URBAN, w Narodowych Strategicznych Ramach Odniesienia na lata 2007-2013 wskazano enumeratywnie trzy typy obszarów metropolitalnych (trzy główne konurbacje – Mediolan, Rzym i Neapol; cztery potencjalne systemy metropolitalne – Turyn, Wenecję, Bolonię i Florencję oraz dziewięć mniejszych obszarów metropolitalnych, a także mniejsze obszary miejskie bez cech metropolitalnych). Duże miasta włoskie były traktowane jako bieguny wzrostu, poprawy konkurencyjności, podnoszenia jakości życia poprzez inwestycje prośrodowiskowe i usprawnienia systemów transportowych. W związku z tym miasta włoskie były uczestnikiem negocjacji RPO<sup>42</sup>. W rezultacie w latach 2014-2020 we Włoszech realizowany był jedyny w Europie ogólnokrajowy program operacyjny dedykowany projektom miejskim realizowanym przez metropolie<sup>43</sup>. Program przewidywał zdefiniowane koperty około 30-40 mln euro dla każdej metropolii z bardziej rozwiniętej Północy Włoch oraz ok. 100 mln euro dla każdej południowej metropolii. Środki w tym programie operacyjnym przeznaczone były głównie na wsparcie działań z zakresu inteligentnego zarządzania i innowacji społecznych. Metropolie i inne miasta mogły aplikować o środki także w ramach regionalnych programów operacyjnych na pozostałe działania w ramach polityki spójności<sup>44</sup>. Ramy prawne dla funkcjonowania metropolii we Włoszech wprowadzono później, już w trakcie realizacji programu, co w praktyce opóźniło absorpcję środków, ponieważ metropolie mierzyły się równoległe z wdrażaniem programu operacyjnego i trudnościami organizacyjnymi<sup>45</sup>.

Zintegrowane Inwestycje Terytorialne wprowadzone w perspektywie 2014-2020 zostały

---

<sup>41</sup> European Commission, 2008, Fostering the urban dimension analysis of the Operational Programmes co- financed by the European Regional Development Fund (2007-2013), Working Document of the Directorate-General for Regional Policy, Brussels, s. 10.

<sup>42</sup> Hamza Ch., Frangenheim A., Charles D., Miller S., 2014, The Role of Cities in Cohesion Policy 2014-2020..., op. cit., s. 76.

<sup>43</sup> [https://ec.europa.eu/regional\\_policy/en/atlas/programmes/2014-2020/italy/2014it16m2op004](https://ec.europa.eu/regional_policy/en/atlas/programmes/2014-2020/italy/2014it16m2op004) [dostęp: 21.10.2022].

<sup>44</sup> Hamza Ch., Frangenheim A., Charles D., Miller S., 2014, The Role of Cities in Cohesion Policy 2014-2020..., op. cit., s. 86.

<sup>45</sup> Cotella G. (red.), 2021, The role and future perspectives ..., op. cit., s. 32-33.



## Ewaluacja funkcjonowania Związku Metropolitalnego „Górnośląsko – Zagłębiowska Metropolia” w kontekście realizacji polityki spójności

wykorzystane jako instrument wzmocnienia współpracy w obszarach metropolitalnych w zaledwie kilku krajach (Polska, Rumunia, Czechy)<sup>46</sup>, stając się np. w Polsce podstawą do wypracowania dokumentów strategicznych dla stowarzyszeń, które powstawały na obszarach funkcjonalnych miast wojewódzkich. W ten sposób wprowadzenie ZIT przyspieszyło formalizację relacji między gminami w tych obszarach<sup>47</sup>.

Z perspektywy analiz prowadzonych w 2014 r. kwestia definiowania legislacyjnego obszarów metropolitalnych i zarządzania nimi na gruncie polityki spójności traktowana była jako zagrożenie proceduralne, utrudniające implementację działań, którą miały już przeciwioną istniejące gminy. Kilka Państw Członkowskich, w tym Polska, zaproponowały nowe rozwiązania formalne dedykowane zarządzaniu w obszarach metropolitalnych, np. stowarzyszenia, porozumienia czy zrzeszenia gmin. Budziło to jednak obawy, że nowo powstałe instytucje będą źródłem problemów proceduralnych, szczególnie po przypadku programu operacyjnego dla Berlina-Brandenburgii, gdzie rozszerzenie obszaru metropolii poza granice administracyjne regionu zaskutkowało odrzuceniem programu w takiej wersji<sup>48</sup>.

Należy zadać kolejne pytanie, czy rozwiązania legislacyjne wprowadzone w międzyczasie poprawiły tę sytuację. Istotny wniosek na potrzeby doradztwa dla obszaru metropolitalnego Barcelony sformułowali É. Geróházi oraz I. Tosics. Badacze podkreślili, że przyspieszenie współpracy metropolitalnej następuje zwykle jako reakcja na sytuacje kryzysowe, np. utraty konkurencyjności gospodarczej lub zagrożeń środowiskowych. Podejmowanie decyzji na poziomie krajowym może również działać jako główna siła napędowa metropolizacji, jeśli wcześniej funkcje publiczne były przekazywane z powodów finansowych na niższe szczeble władzy (jak miało to miejsce w przypadku decentralizacji na poziom metropolitalny w przypadku Greater Manchester). Gdy gospodarka ma się dobrze, usługi społeczne działają prawidłowo, a ruch jest sprawnie zarządzany, zwykle nie pojawiają się oczekiwania na zacieśnienie współpracy metropolitalnej, a wprowadzenie usprawnień instytucjonalnych może być trudne lub nawet przeciwnskuteczne<sup>49</sup>.

Fundamentalne analizy do odpowiedzi pierwsze pytanie badawcze można znaleźć w opracowaniu ESPON pt. „The role and future perspectives of Cohesion Policy in the

---

<sup>46</sup> Hamza Ch., Frangenheim A., Charles D., Miller S., 2014, The Role of Cities in Cohesion Policy 2014-2020..., op. cit., s. 90-92.

<sup>47</sup> Tamże, s. 91.

<sup>48</sup> Tamże, s. 94.

<sup>49</sup> Geróházi É., Tosics I., 2018, Addressing Metropolitan Challenges..., op. cit., s. 15.

Ewaluacja funkcjonowania Związku Metropolitalnego  
„Górnośląsko – Zagłębiowska Metropolia”  
w kontekście realizacji polityki spójności

planning of Metropolitan Areas and Cities”<sup>50</sup>, powstałym w 2021 r., a więc w okresie zamykania perspektywy 2014-2020, ocen sukcesów i porażek oraz kształtowania nowego podejścia do zaangażowania obszarów metropolitalnych w przygotowanie i wdrażanie funduszy spójności. Badanie dostarcza wartościowych wyników, zapewniając wielowątkowość kontekstów, która niezbędna jest przy analizie zarządzania obszarami metropolitalnymi w Europie, zróżnicowanymi pod względem uwarunkowań administracyjnych, terytorialnych i prawnych. Kluczowy wniosek zawarty jest w syntezie raportu. Wnioski z projektu badawczego wyposażają metropolie w argumenty dowodzące, że skala metropolitalna jest najwłaściwszą do zmierzenia się z większością wyzwań, z jakimi borykają się obszary miejskie<sup>51</sup>, nie pozwalają jednak – a różnorodność doświadczeń europejskich obszarów metropolitalnych wręcz udowadnia przeciwną tezę – stwierdzić, że obszary metropolitalne usankcjonowane prawnie są konieczne do sprawnego nimi zarządzania. Zgromadzone powyżej argumenty podpowiadają jednak, że wiele działań łatwiej prowadzić władzom metropolitalnym umocowanym w krajowym (lub regionalnym) systemie prawnym.

Badanie ESPON METRO wykazało, że obszary metropolitalne odgrywały ograniczoną rolę w programowaniu, zarządzaniu i wdrażaniu polityki spójności UE w okresie programowania 2014-2020. Niskie zaangażowanie w programowanie wynikało z:

- niepewnej instytucjonalizacji obszarów metropolitalnych w ich kontekstach krajowych,
- podporządkowania władz metropolitalnych władzom lokalnym w negocjacjach,
- brak legitymizacji do włączenia się w negocjacje<sup>52</sup>.

Badacze diagnozują, że „jeśli chodzi o okres programowania 2021-2027, wydaje się, że sytuacja nie uległa istotnej zmianie. Jednak w niektórych przypadkach można zaobserwować większe zaangażowanie władz metropolitalnych, które, głównie poprzez miękkie procesy negocjacyjne, zdołały wywrzeć pewien wpływ na agendę władz regionalnych i krajowych odpowiedzialnych za działalność programową”<sup>53</sup>. Można więc usankcjonować włączenie władz metropolitalnych w procedury negocjacyjne, formułując w odpowiedni sposób zapisy umowy partnerstwa i nie jest do tego niezbędne nadanie szczególnego statusu prawnego metropoliom. Dowodzą tego doświadczenia krajów, które z powodzeniem wykorzystywały Zintegrowane Inwestycje Terytorialne do wspierania współpracy w obszarach

---

<sup>50</sup> Cotella G. (ed.), 2021, *The role and future perspectives ...*, op. cit., passim.

<sup>51</sup> Por. „ESPON METRO equips the metropolises and networks as ours with evidence on why the metropolitan scale is the most suitable scale to efficiently tackle functional urban challenges [...]” Cotella G. (red.), 2021, *The role and future perspectives of Cohesion Policy in the planning of Metropolitan Areas and Cities*, Synthesis report, ESPON, Luxembourg, s. 8.

<sup>52</sup> Tamże, s. 12.

<sup>53</sup> Tamże, s. 12.

Ewaluacja funkcjonowania Związku Metropolitalnego  
„Górnośląsko – Zagłębiowska Metropolia”  
w kontekście realizacji polityki spójności

metropolitalnych lub funkcjonalnych (Polska, Rumunia, Czechy, Austria). Nakazanie na gruncie realizacji polityki spójności tworzenia obszarów metropolitalnych usankcjonowanych w sposób prawny wiązałoby się ze zbyt dużą ingerencją w systemy prawne Państw Członkowskich.

W tym kontekście apel É. Geróhási i I. Tosicsa o lobbing na rzecz wzmocnienia agendy metropolitalnej w polityce spójności UE<sup>54</sup> raczej nie powinien być interpretowany jako nawoływanie do powszechnych zmian ustawowych w Państwach Członkowskich, lecz do koncentracji na nadaniu wyższej rangi współpracy w rozdziale środków w obszarach metropolitalnych, a także wsparciu władz metropolitalnych w reżimach prawnych, gdzie są one już ukształtowane.

Wracając do wniosków H. Heinelta i D. Küblera, kluczem do skutecznej współpracy metropolitalnej są tradycja współpracy wynikająca z wcześniejszych doświadczeń, silne przywództwo oraz zachęty do współpracy, a sankcja prawna pełni w tym przypadku jedynie rolę zachęty. W przypadku krajów, gdzie tradycje współpracy są słabe, usankcjonowanie prawne metropolii może prowadzić do powstania sztucznych poziomów administracji o spornych kompetencjach. Wnioski z ewaluacji ZIT w Polsce pokazują, że chociaż dla 80% badanych utworzenie ZIT przyczyniło się do zintensyfikowania współpracy w obszarach funkcjonalnych, to jedynie dla 51% współpraca ta ma charakter trwały i zostałaby utrzymana w przypadku zarzucenia instrumentu ZIT. Świadczy to o słabych tradycjach współpracy u około połowy respondentów. Autorzy raportu wskazują, że „przypadku drugiej połowy ZIT można przyjąć, że partnerstwo ma charakter trwały bądź co najmniej istnieje duże prawdopodobieństwo takiej trwałości. W ramach tych porozumień/stowarzyszeń wola współpracy i świadomość jej konieczności zostały poparte już konkretnymi działaniami lub realnymi planami takich działań”<sup>55</sup>. Podobnie jak w przypadku GZM może to być wskazówka, że obszary te powinny we współpracy z rządem wypracować założenia inicjatywy legislacyjnej wzmacniającej ich status prawny. Kluczowe jest, jak pokazują przykłady europejskie, ustalenie zasięgu obszaru metropolitalnego oraz zakresu kompetencji władz metropolitalnych wobec władz lokalnych zgodnego z możliwościami i potrzebami obu poziomów administracji.

---

<sup>54</sup> Geróhási É., Tosics I., 2018, *Addressing Metropolitan Challenges...*, op. cit., s. 25.

<sup>55</sup> Wolański M. (red.), 2018, *Ewaluacja systemu realizacji instrumentu ZIT w perspektywie finansowej UE na lata 2014-2020*, Warszawa, s. 31.

### 3.2. Wnioski dotyczące tworzenia nowych związków metropolitalnych w Polsce

Wnioski z badania stanowią wkład do trzech polityk publicznych Polski.

- 1. Polityki metropolitalnej**, w której 5 lat doświadczenia GZM wskazuje na konieczność dalszego zacieśniania współpracy metropolitalnej, w celu osiągnięcia oczekiwanych od związku aktywności „supermiasta”, w tym m.in. przejęcie zadań związanych z planowaniem przestrzennym, rozwojem społeczno-gospodarczym oraz wybranymi sferami gospodarki komunalnej (ochrona zdrowia, szkolnictwo średnie, wodociągi i kanalizacja, gospodarka odpadami, ochrona środowiska). Równocześnie jednak badanie wskazuje na rosnącą akceptowalność działalności metropolii, jako samodzielnej jednostki samorządu terytorialnego (np. metropolii na prawach powiatu). Bariery dalszego zacieśniania współpracy są: ustrój metropolii (długi proces decyzyjny, słaby mandat do podejmowania decyzji oraz duży udział składek w dochodzie metropolii i absorbująca dyskusja o sposobie ustalania składek), wąski ustawowy katalog zadań metropolii, a także zarządzanie ZIT przez inny podmiot. Rozwiązania problemów upatruje się w stworzeniu dla metropolii możliwości do ewolucji w stronę samodzielnej jednostki samorządu terytorialnego (na prawach powiatu lub na prawach zbliżonych do ustroju Miasta Stołecznego Warszawy), do której inne jednostki trwale przeniosą część dochodów i która zostanie wyposażona w mocne kompetencje ustawowe. Należy jednak podkreślić, że nie jest błędem pierwotne ukonstytuowanie metropolii w formie związku samorządów. Jest to dobra forma na rozpoczęcie działalności metropolii, gdyż integracja metropolitalna może i powinna być projektowana jako proces, czy wręcz swoiste *continuum* między stanem obecnym i „supermiastem” na wzór Warszawy, a nie przejście między dwoma stanami. Zaprojektowanie *continuum* nie oznacza również, że wszystkie związki metropolitalne podejmą w przyszłości pełną integrację, lecz że będą mogły mieć taką możliwość, kiedy podejmą decyzję;
- 2. Polityki transportowej**, w której GZM odniósł sukces nie tylko integrując trzech dotychczasowych organizatorów transportu, ale również rozwijając sieć transportu publicznego. W szczególności do sukcesu przyczyniło się utworzenie metrolinii, zwiększenie pracy eksploatacyjnej oraz poprawa jakości usług oraz wprowadzenie częściowej integracji z transportem kolejowym. Nie udało się jednak osiągnąć pełnej integracji z transportem kolejowym – na przeszkodzie stanął tutaj brak jednoznacznych przepisów dotyczących odpowiedzialności za transport kolejowy (nie tylko w zakresie ulg ustawowych i ich refundacji, ale również finansowania transportu kolejowego w obrębie metropolii). W tym zakresie konieczne jest jednoznaczne zaprojektowanie procesu integracji taryfowej na poziomie ustawowym, z uwzględnieniem szczegółowego zaprojektowania finansowania (np. jasne określenie,

## Ewaluacja funkcjonowania Związku Metropolitalnego „Górnośląsko – Zagłębiowska Metropolia” w kontekście realizacji polityki spójności

że metropolia nie jest głównym organizatorem komunikacji, lecz jedynie jej integratorem oraz zagwarantowanie ryczałtowego wypłacania z dopłat do ulg ustawowych, pod warunkiem utrzymania i rozwoju oferty). Należy podkreślić, że wyzwanie integracji transportu nie występuje wyłącznie w metropoliach. W Czechach czy Niemczech prawie każdy mieszkaniec ma łatwy dostęp do zintegrowanego systemu transportowego, stąd polityka integracji transportu powinna dotyczyć całości terytorium Polski.

3. **Polityki współpracy samorządowej**, w której GZM – jako subregionalny, ustawowo usankcjonowany związek JST - łączący lokalne bieguny wzrostu i obszary problemowe – stał się bardzo docenianą platformą współpracy mniejszych gmin. Pozwolono im realizować zadania, których samodzielnie nie mogłyby się podjąć lub byłoby to nieefektywne, nieskuteczne, a czasami wręcz – nieracjonalne. Duży związek subregionalny z częściowym finansowaniem budżetowym oraz mocnym uregulowaniem ustawowym rozwiązuje problem efemeryczności współpracy międzysamorządowej, szukania kompromisów w okresie „od wyborów do wyborów” w zakresie samego istnienia innego rodzaju partnerstw. Jest to również potencjalne rozwiązanie problemu braku jednostek samorządowych mogących wytwarzać lokalne wizje rozwojowe (gminy są zbyt małe, powiaty zbyt słabe, a województwa zbyt duże). Wyzwaniem dla takich związków będzie ewolucja od funkcji transportowej do związku zajmującego się rozwojem, w czym pomocą powinno być przejmowanie przez związek zarządzania częścią funduszy unijnych w formule instrumentów terytorialnych (por. Rysunek 18).

Rysunek 18. Wnioski z przeprowadzonego badania

### Polityka metropolitalna

- Słabość metropolii ze względu na brak władztwa planistycznego, brak realnych zadań własnych poza transportem oraz skomplikowany proces decyzyjny
- Obszar metropolii nieco zbyt duży jako 'supermiasto'

### Polityka transportowa

- Sukces integracji taryfowej w komunikacji miejskiej
- Rozwój ilościowy komunikacji miejskiej
- Brak pełnej integracji z koleją

### Podejście terytorialne w subregionach

- Sukces ustawowego, posiadającego własne dochody związku subregionalnego, łączącego obszary rozwojowo słabsze oraz lokalne bieguny wzrostu

Źródło: opracowanie własne.

## Ewaluacja funkcjonowania Związku Metropolitalnego „Górnośląsko – Zagłębiowska Metropolia” w kontekście realizacji polityki spójności

Problematyczne z punktu widzenia badania ewaluacyjnego jest przeniesienie w skali 1:1 rozwiązań zastosowanych w GZM do innych potencjalnych związków metropolitalnych w Polsce. Wyzwaniem jest takie ich sformułowanie, aby rozwiązania przyjęte w modelowej, ale nieodtworzalnej w polskich warunkach metropolii, zaimplementować do innych związków metropolitalnych.

W wyniku przeprowadzonych badań została podjęta próba stworzenia ogólnych kierunków rozwoju związków metropolitalnych, pozwalających odnieść sukces nie mniejszy niż w przypadku GZM.

### 3.2.1. Działalność związków metropolitalnych

Badania przeprowadzone z przedstawicielami stowarzyszeń metropolitalnych wskazują, że w ich oczach głównym oczekiwaniem wobec związku metropolitalnego jest możliwość zapewnienia wysokiej jakości transportu metropolitalnego. Ważne jest, aby mieszkańcy mieli zapewniony sprawny transport drogowy (autobusy, trolejbusy, tramwaje) i kolejowy, cechujący się wysoką niezawodnością, jednym biletem, szybkim czasem przejazdu. Działania GZM pokazały, że tego typu zadanie może być skutecznie zrealizowane, jednak równocześnie powoduje to pewien niedosyt, że związek ma tak wąski zakres zadań.

Ważne jest też to, aby ustawa nie ograniczała swoim zakresem działań, które może podejmować metropolia. Sytuacja, w której znalazł się GZM w zakresie zakładu termicznej obróbki odpadów jest krokiem wstecz w budowaniu polityki metropolitalnej. Wskazując na potrzebę zawierania porozumień między gminami zrzeszonymi w GZM daje się sygnał o nieskuteczności związku metropolitalnego. Ważnym jest przyzwolenie na większą autonomię w podejmowaniu działań metropolitalnych. Skutecznym rozwiązaniem może być szeroki katalog działań metropolitalnych w statucie (w pierwszym okresie funkcjonowania metropolii jako związku metropolitalnego). Wraz z kolejnymi krokami (metropolia jako JST, czy "supermiasto") metropolia powinna być upoważniona do podejmowania samodzielnych działań. Powinno iść za tym także finansowanie – zadania ponadlokalne nie powinny bowiem redukować budżetów samorządów. Należy je traktować jako źródło oszczędności dla gmin, które mogą być przeniesione na inne zadania.

Działalność metropolii powinna być ukierunkowana na długookresowe efekty gospodarcze. Działania powinny wzmacniać wartość całego obszaru, a nie pojedynczych gmin. Powinno się jednocześnie ograniczać kierowanie środków finansowych z metropolii do gmin na realizację bieżących działań inwestycyjnych np. remonty dróg. Środki powinny być ewentualnie przekazywane na zadania związane np. z wymianą pieców czy odnawialnymi źródłami energii (co w największym stopniu przyczyni się do poprawy jakości powietrza w całym regionie), nie zaś na budowę dróg rowerowych czy modernizację dróg.

## Ewaluacja funkcjonowania Związku Metropolitalnego „Górnośląsko – Zagłębiowska Metropolia” w kontekście realizacji polityki spójności

Wśród zadań metropolii nie powinny znajdować się takie, które nie mają odzwierciedlenia (powiązań) w innych ustawach. Przyczynia się to do braku realnych narzędzi do podejmowania zadań. Katalog zadań powinien być wypracowany na poziomie rządowo-samorządowym – indywidualnie dla każdej metropolii (lub typu metropolii) z uwagi na ich zróżnicowany charakter. Ustawa metropolitalna może być punktem wyjścia, który zostanie odpowiednio zweryfikowany i zmodyfikowany na potrzeby nowych metropolii.

### 3.2.2. Struktura organizacyjna

Związki metropolitalne docelowo powinny być ukierunkowane na przejście na szczebel samodzielnej jednostki samorządu terytorialnego (np. powiat metropolitalny, duże miasto). Umożliwi to wybór niezależnych władz metropolii, uniezależnionych od decyzji przedstawicieli samorządów. Pozwoliłoby to podejmować śmiałe decyzje, związane z rozwojem całego obszaru. W początkowym stadium działania związku we władzach związku powinni zasiadać doświadczeni samorządowcy, wybierani przez Zgromadzenie związku, którzy sprawnie przeprowadzą związek przez początkowe lata kształtowania się metropolii.

Metropolia powinna docelowo współpracować z innymi organami samorządowymi (powiatowymi, wojewódzkimi) w zakresie wzajemnego oddziaływania na rozwój. Tam, gdzie jest zasadność powinny być przejmowane zadania województwa (np. w obszarze kultury) lub powiatów (np. zarządzanie szkołami średnimi czy szpitalami).

Metropolia docelowo powinna być instytucją zarządzającą ZIT. Trudne do wytłumaczenia jest istnienie dwóch, konkurencyjnych wobec siebie organizacji przyczyniających się do rozwoju regionalnego. Biorąc pod uwagę, że w skali kraju ZITy pokrywają się często z obszarami, które w perspektywie powstania związków metropolitalnych miałyby do nich należeć, powinno być to nieodłącznym elementem funkcjonowania związku metropolitalnego / metropolii.

### 3.2.3. Granice

Granice związku metropolitalnego powinny wynikać ze strategii wojewódzkich, wyznaczających zasięgi obszarów metropolitalnych – biorąc pod uwagę wzajemne oddziaływania samorządów zgodnie z wizją „supermiasta”, gotowego do podejmowania odważnych i prorozwojowych decyzji, dysponującego odpowiednim finansowaniem na ich realizację oraz adekwatnymi rezerwami terenów. Niewskazane jest tworzenie związków metropolitalnych bez zachowania ciągłości przestrzennej. Taki stan rzeczy może prowadzić do ograniczeń rozwojowych związku metropolitalnego, braku możliwości budowy sprawnego systemu transportu publicznego, co w rezultacie może skutkować brakiem akceptacji społecznej mieszkańców dla związku.

Jednocześnie działalność związków transportowych powinna obejmować obszary znacznie

## Ewaluacja funkcjonowania Związku Metropolitalnego „Górnośląsko – Zagłębiowska Metropolia” w kontekście realizacji polityki spójności

większe niż metropolia – z uwagi np. na powiązania z gminami ościennymi, które nie do końca muszą dotyczyć rdzenia metropolii. W zakresie transportu – granice wyznaczające metropolie nie powinny zamykać przestrzeni, w których funkcjonuje transport publiczny realizowany przez nie.

Powinno się za wszelką cenę unikać postrzegania metropolii jako instytucji finansującej bieżące działania gmin, co aktualnie wśród samorządów jest największą zachętą do przystąpienia do metropolii. Kwestia włączania nowych członków powinna być rozpatrywana możliwie szybko - w celu umożliwienia podejmowania decyzji rozwojowych przez gminy bez zbędnej zwłoki (a oczekiwanie na włączenie w struktury związku metropolitalnego taką zwłokę powoduje).

### 3.2.4. Finansowanie

Związki metropolitalne/metropolie powinny posiadać swój niezależny budżet umożliwiający podejmowanie działań ponadlokalnych skali ponadlokalnej, który będzie odporny na zmiany podatkowe (np. obniżanie podatku PIT, który bezpośrednio wpływa na budżet związków). W przypadku zmian podatkowych (związki metropolitalne powinny być także beneficjentem rekompensat.

Dodatkowe finansowanie powinno być powiązane z realizacją zadań. Składka stała na realizację zadań powinna być nieodłącznym elementem funkcjonowania związku – nie powinna być jednak większym obciążeniem dla samorządów niż środki obecnie przeznaczane na funkcjonowanie stowarzyszeń metropolitalnych.



## 4. Wnioski dla GZM – perspektywy na przyszłość

### 4.1. Działalność Związku Metropolitalnego

Największym sukcesem GZM (choć przez niektórych postrzeganym jako obowiązek, który udało się zrealizować) jest transport metropolitalny. Dzięki połączeniu KZK GOP, MZKP Tarnowskie Góry i MZK Tychy stworzono Zarząd Transportu Metropolitalnego, który realizuje połączenia metropolitalne oraz linie dowozowe. W kolejnych latach powinny być podejmowane działania w celu optymalizacji tras tzn. nieobsługiwania tych samych linii połączeniami metropolitalnymi i gminnymi (dowozowymi). Aktualnie realizowane są także połączenia na zlecenie gmin sąsiadujących (określane jako linie dowozowe). Funkcjonowanie transportu metropolitalnego powinno wykraczać poza granice GZM, zapewniając obsługę komunikacyjną szczególnie do granicznych miast (np. połączenie m. Tarnowskie Góry z powiatem lublinieckim). W zakresie transportu udało się zrobić najwięcej, ponieważ ustawa wyposażyła GZM w największe kompetencje w tym zakresie.

GZM powinien dążyć do lepszego rozwoju transportu publicznego. Dobry kierunek obrano w zakresie budowy kolei metropolitalnej. Pozyskiwanie przez gminy członkowskie dofinansowań w ramach programu Kolej+ jest dobrym krokiem w kierunku jej stworzenia.

Jednocześnie, należy zauważyć, że nie udało się dotychczas osiągnąć pełnej integracji komunikacji miejskiej z koleją. Poczynione zostały kroki w zakresie uruchomienia wspólnego biletu na kolej i na pozostałe środki transportu metropolitalnego – jednak obowiązuje on na razie tylko w przypadku biletów długookresowych. Poruszanie się po GZM powinno być łatwe i komfortowe niezależnie od tego czy korzysta się z autobusów, tramwajów, trolejbusów czy kolei. Przyczyna dotychczasowych trudności we wdrożeniu wspólnej taryfy kolejowo – komunalnej może wynikać z braku rozwiązania problemów związanych z finansowaniem przewozów oraz ulgami ustawowymi.

Zauważalny jest niedosyt realnych sukcesów w obszarze społeczno-gospodarczym. Trudno doszukiwać się w ustawie konkretnych zadań, które zostały w tym zakresie przypisane jako właściwość organów GZM. Jest to dowód, że brak konkretnych zapisów może ograniczać możliwości działania. Przykładem może być sprawa powołania spółki zajmującej się termiczną obróbką odpadów. W tym przypadku ogólny zapis dot. rozwoju społeczno-gospodarczego spowodował niemożność w zakresie realizacji działań wpływających na rozwój społeczno-gospodarczy regionu.

Brak sukcesów w zakresie ładu przestrzennego wynika z braku formalnych narzędzi działania

## Ewaluacja funkcjonowania Związku Metropolitalnego „Górnośląsko – Zagłębiowska Metropolia” w kontekście realizacji polityki spójności

w tym zakresie. Metropolia nie może samodzielnie wyznaczać planów zagospodarowania przestrzennego. Metropolia mogłaby zawierać porozumienia z gminami w zakresie koordynacji planowania przestrzennego, gminy te jednak nie są przychylne i chętne dla tego rozwiązania. Ustawowy obowiązek mógłby dać GZM narzędzie do realizacji tego zadania, W zakresie ustalania przebiegu dróg krajowych i wojewódzkich – GZM powinno być zapraszane do konsultowania przebiegów przez Ministerstwo Infrastruktury, jak i Samorząd Województwa. Warto byłoby także rozważyć pełnienie roli zarządcy dróg krajowych (bez autostrad i ekspresowych) oraz wojewódzkich, co mogłoby rozwiązywać problemy długotrwałych uzgodnień z aktualnymi zarządcami. Ustawa o drogach publicznych umożliwia GZM zawieranie porozumień z dotychczasowymi zarządcami, także w celu ustalenia wzajemnych rozliczeń finansowych.

Efektom działań promocyjnych powinno być rozpoznawanie marki GZM wśród mieszkańców. Ci kojarzą ją przede wszystkim z transportem publicznym. Można więc wnioskować, że promocja marki nie jest skuteczna. Należy mieć na uwadze, że 40% okresu działalności GZM to czas pandemii, w którym prowadzenie działań było utrudnione. Badania związane z rozpoznawalnością marki powinny być przeprowadzone za ok. 5 lat – po 10 latach działania GZM. Trudności w zakresie budowania marki poza granicami kraju może stanowić nazwa – słowa „zagłębiowska” czy „górnoszląska” są niezrozumiałe dla obcokrajowców. Warto przemyśleć, czy promocja zagraniczna nie powinna być oparta na marce tj. jednym słowie odnoszącym się do regionu. Mimo, że marka funkcjonuje od 5 lat, warto pochylić się nad konsensusem w zakresie nazwy związku, wpływającego na promocję zagraniczną.

Przeprowadzone badania dowodzą, że zbudowano przyzwolenie do dalszego funkcjonowania i integracji metropolii. Oczekiwane jest przejście ze związku metropolitalnego do samodzielnej jednostki samorządu terytorialnego. Ważne jest jednak określenie jej miejsca w podziale administracyjnym kraju. Nie znajduje uznania stworzenie czwartego stopnia podziału administracyjnego – szczególnie w obawie przed mnożeniem biurokracji, wzrostem kosztów funkcjonowania administracji publicznej, co może nieść za sobą negatywny odbiór społeczny. Rozwiązaniem postulowanym przez respondentów, w tym ekspertów, wynikającym z przeprowadzonych analiz mogłoby być stworzenie powiatu metropolitalnego. Ważnym byłoby jednak, aby oprócz realizacji omawianych zadań przejął on funkcje powiatowe – np. w zakresie prowadzenia szkół ponadpodstawowych (pozwoliłoby to na wzmocnienie ich roli w metropolii, pozbawiając elementu konkurencji o uczniów, a wykorzystując potencjał także współpracy akademickiej – co zwiększyłoby jakość kształcenia), szpitali (znów pozbawiając jednostki samorządu terytorialnego elementu konkurencji o zasoby kadrowe pozwoliłoby poprawić jakość opieki zdrowotnej), wydawania pozwoleń budowlanych. Ważne byłoby jednak włączenie do GZM wszystkich gmin z powiatów do niej należących, stworzenie

## Ewaluacja funkcjonowania Związku Metropolitalnego „Górnośląsko – Zagłębiowska Metropolia” w kontekście realizacji polityki spójności

z niewłączonych jednego powiatu – lub dołączenie niewłączonych do GZM gmin do sąsiadujących powiatów.

### 4.2. Struktura organizacyjna

Z przejściem metropolii na szczebel samodzielnej jednostki samorządu terytorialnego wiązane są nadzieje na rozwiązanie istniejących problemów, wśród których jako najważniejszy wskazuje się długą ścieżkę decyzyjną – wynikającą ze struktury organizacyjnej.

Ustawa ogranicza działanie GZM – „związuje ręce” Zarządowi. Zbyt ogólny opis zadań nie jest przez wszystkich podobnie interpretowany. W sytuacji, kiedy to Prezes Rady Ministrów akceptuje Statut Metropolii, to w tym dokumencie powinno następować wiążące uszczegółowienie zadań. Warunkiem musiałby być jednak zapis na poziomie Ustawy, jasno wskazujący, że Statut stanowi doprecyzowanie zadań ustawowych. Wpisywanie do Ustawy zbyt szerokiego katalogu zadań mogłoby spowodować ich rozrost, co w efekcie mogłoby utrudnić sprawne zarządzanie metropolią, w tym wzrost oczekiwań politycznych względem organów zarządczych.

Metropolia nie współpracuje z Samorządem Województwa. Ustawa nie dała w tym zakresie kompetencji i zadań, które mogłyby być realizowane wspólnie z Urzędem Marszałkowskim.

Rozwiązaniem problemu lepszej współpracy GZM z UMWS mogłoby być powierzenie funkcji zarządzającego ZIT. Budzi to jednak obawy samorządowców jak i samorządu województwa. Wskazuje się na dobrze wypracowaną ścieżkę współpracy w ramach Subregionu Centralnego. Nic nie stoi jednak na przeszkodzie, aby to GZM, który obszarowo obejmuje większą część Subregionu- stał na jego czele. Takie działanie pozwoliłoby na lepsze skoordynowanie finansowania i wdrażania sieci projektów. Niezależnie od poglądu, metropolia została stworzona w celu integracji regionu. Nie byłoby także problemem, aby ZIT był realizowany w postaci porozumień (między GZM a gminami, które w nim nie są). Tego typu rozwiązanie (działania w formie porozumień a nie stowarzyszeń) dają większe możliwości i są lepiej umocowane. Przykład obowiązywania standardów rowerowych stworzonych przez GZM we wszystkich projektach realizowanych w ramach RPO WS obrazuje, że rola metropolii jest znacząca w rozwoju regionu np. skoordynowane zostałyby finansowanie i wdrażanie rowerów publicznych, dróg rowerowych, czy węzłów przystankowych.

## Ewaluacja funkcjonowania Związku Metropolitalnego „Górnośląsko – Zagłębiowska Metropolia” w kontekście realizacji polityki spójności

### 4.3. Rozszerzanie granic

Wśród wszystkich badanych grup istnieje świadomość zbyt dużego obszaru przestrzennego Metropolii. Zauważalne i niewątpliwe korzyści związane są z transportem metropolitalnym. W tym zakresie powinien on znacznie wykraczać poza granice GZM – co po części się już dzieje, na mocy zleczonych usług na obsługę transportu publicznego w gminach ościennych jak np. Krupski Młyn, Wielowieś.

Wśród gmin (szczególnie małych) położonych na obrzeżach GZM nie czuć przynależności do GZM pod kątem wzajemnego oddziaływania. Dla mieszkańców jest to obcy twór, kojarzony głównie z transportem publicznym. Szczególnie mocno doceniane były pozyskiwane przez gminy środki finansowe w ramach programu działań na rzecz ograniczenia niskiej emisji oraz Metropolitalnego Funduszu Solidarności. Należy jednak zastanowić się nad taką wizją rozwoju metropolii, która dofinansowuje działania inwestycyjne gmin. Nie ulega wątpliwości, że kwestia rozwoju dróg rowerowych, czy wymiany pieców jest ważna i potrzebna, ale nie wpływa to znacząco na realizację ustawowych zadań, w tym rozwój metropolii. Małe gminy dobrze się czują w metropolii. Mają zapewnionego silnego partnera transportowego i strategicznego, co daje dobrą skalę do realizacji wizji rozwojowych. W związku z pozyskiwaniem dodatkowych środków jest bardzo duża wola przystąpienia do GZM przez sąsiadujące gminy – głównie wiejskie i miejsko-wiejskie. Oprócz rozwoju transportu doszukują się one w takim działaniu możliwości pozyskiwania dodatkowych środków na rozwój swoich samorządów. Co ważne, aspirujący liczą na przyjęcie do GZM. Okres oczekiwania na taką decyzję jest także blokadą dla podejmowanych dla nich działań np. nie chcą organizować samodzielnie transportu mając świadomość, że przyłączenie do GZM automatycznie zdejmie z nich to zadanie.

Szczególnym zainteresowaniem należy otoczyć kwestię dołączania pełnych powiatów. Aktualnie występują sytuacje, że jedna lub dwie gminy z obszaru powiatu nie są włączone do GZM. Utrudnia to rozwój regionu, stawia w niekorzystnej sytuacji (transportowej) mieszkańców gmin spoza metropolii. W kontekście stworzenia szkieletu samorządowego na poziomie powiatu metropolitalnego nie byłaby dobra sytuacja, w której pozostaje powiat składający się z jednej czy dwóch gmin. Rozwiązaniem byłoby połączenie wszystkich takich gmin np. w powiat „około metropolitalny”, ale całkowicie zaburzyłoby to oddziaływanie społeczno-gospodarcze tych samorządów.

Rozwój metropolii powinien być realizowany dwutorowo. Z jednej strony szeroki związek komunikacyjny, który swoim zasięgiem obejmuje gminy, między którymi występuje silne oddziaływanie (np. dojazdy do pracy, dojazdy do szkoły). Z drugiej strony potrzeba rozwoju obszaru metropolitalnego (delimitowanego np. w strategii rozwoju województwa śląskiego) polegającego na tworzeniu „supermiasta” i integracji typowych funkcji samorządu miejskiego,

## Ewaluacja funkcjonowania Związku Metropolitalnego „Górnośląsko – Zagłębiowska Metropolia” w kontekście realizacji polityki spójności

w tym planowania przestrzennego i gospodarki komunalnej.

Nie ulega wątpliwości, że powinna być wydana jasna rekomendacja dla wyznaczania granic metropolii – szczególnie dla samorządów aspirujących, czy zostaną włączone do niej czy też nie.

### 4.4. Finansowanie

Powołanie metropolii nie zmieniło nic we wdrażaniu środków z funduszy spójności.

Dokumentacja związana z realizacją polityki spójności powstała wcześniej niż powołany został Związek Metropolitalny. W zakresie realizacji instrumentu ZIT samorzady należące do GZM były obsługiwane przez Subregion Centralny. W zakresie pozyskiwania funduszy unijnych GZM pozyskał w okresie tylko jedno dofinansowanie związane z zakupem floty autobusów.

Finansowanie metropolii powinno być ściśle związane z realizowaniem przez nią zadań. Metropolia docelowo nie powinna być zależna jedynie od składek płaconych przez jednostki członkowskie, lecz posiadać dochody własne, stąd też dodatkowe źródło finansowe – w postaci 5% PIT (5,75% od 2022 roku) – powinno być w znacznej części przydzielane proporcjonalnie do decyzji samorządów, dotyczących przekazania do związku części dotychczasowych dochodów własnych.

Finansowanie zdecydowanej mierze zostało poświęcone na transport. Jedynie w 2017 (rok założenia GZM) nie przeznaczono na niego żadnych funduszy. W 2018 transport pochłonął 66% wszystkich wydatków, w 2019 – 92%, w 2020 – 90%, w 2021 -92 %, zaś w 2022 – 90%. Na drugim miejscu jest administracja publiczna – w 2017 roku 99% wydatków, w 2018 – 17%, 2019 i 2020- 2%, 2021 – 3%, w 2022 – 6%. W ostatnich trzech latach funkcjonowania GZM (czyli po przejściu procedur założenia i uruchomienia) – transport i administracja pochłonęły 94% w 2019, 92% w 2020, 95% w 2021 i 96% w 2022. Na pozostałe działania pozostało kolejno 8%, 5% i 4% (2020, 2021, 2022). Trudno jest więc realizować dobrze zadania określone w statucie i ustawie w momencie przeznaczania na nie tak znikomych środków finansowych. Co ważne, wydatki są poddawane kontrolom RIO w Katowicach i nie było do nich zastrzeżeń.

Dochody z PIT (5%) maleją od 2020 roku (od 33% w 2020 do 28% w 2022). Działanie to jest związane z polityką rządową – obniżki PIT dla osób do 26 r.ż., reforma podatkowa, obniżenie PIT do 12%. Jednocześnie we wrześniu 2022 znowelizowana została ustawa o dochodach JST, gwarantująca GZM wzrost udziału w PIT z 5% do 5,75%. Metropolia nie może starać się o rekompensatę z tytułu utraconych dochodów, do czego uprawnione są gminy. Brak zapewnienia stabilnych przychodów (w kontekście długookresowej polityki podatkowej państwa, w tym możliwych przyszłych zmian podatkowych) nie pozwala prowadzić

Ewaluacja funkcjonowania Związku Metropolitalnego  
„Górnośląsko – Zagłębiowska Metropolia”  
w kontekście realizacji polityki spójności

prorozwojowej długofalowej polityki. Dochody przedstawione w dziale 750 klasyfikacji budżetowej (administracja publiczna) stanowiły w latach 2019-2021 ok 3% dochodów, zaś w 2022 zakłada się 1% całości dochodów. W kontekście wzrostu wydatków, należy zastanowić się nad ich ograniczaniem, gdyż pokrywane są nie z dochodów na to przeznaczonych, zaś ze środków na rozwój GZM.

## 5. Rekomendacje

W ramach badania sformułowano również kluczowe rekomendacje, których wdrożenie może przyczynić się do skutecznego rozwoju nie tylko związku metropolitalnego „Górnośląsko-Zagłębiowska Metropolia”, ale także nowych związków metropolitalnych i regionów (por. Rysunek 19).

Rysunek 19. Kierunki rekomendacji

### Polityka metropolitalna

- Trzy etapy integracji metropolii zagwarantowane ustawą
- Dodatkowe finansowanie zależne od realizowanych zadań i wielkości budżetów samorządów przekazanych na dochody własne metropolii
- Jasne ustawowe regulacje metropolii oraz statut określający zadania metropolii
- Metropolia zarządzająca ZIT
- Jasno wyznaczone granice metropolii jako supermiasta

### Polityka transportowa

- Stworzenie odrębnej polityki integracji kolei z komunikacją miejską:
- Dodatkowość finansowania
- Ryczałtowe wypłacanie ulg ustawowych

### Podejście terytorialne w subregionach

- Tworzenie ustawowych związków samorządów w subregionach:
- Przekazanie związkowi ryczałtowo środków na organizację transportu (FRPA, dopłaty do ulg ustawowych)
- Zarządzanie przez związki funduszami unijnymi

Źródło: opracowanie własne

### Trzy etapy integracji metropolii

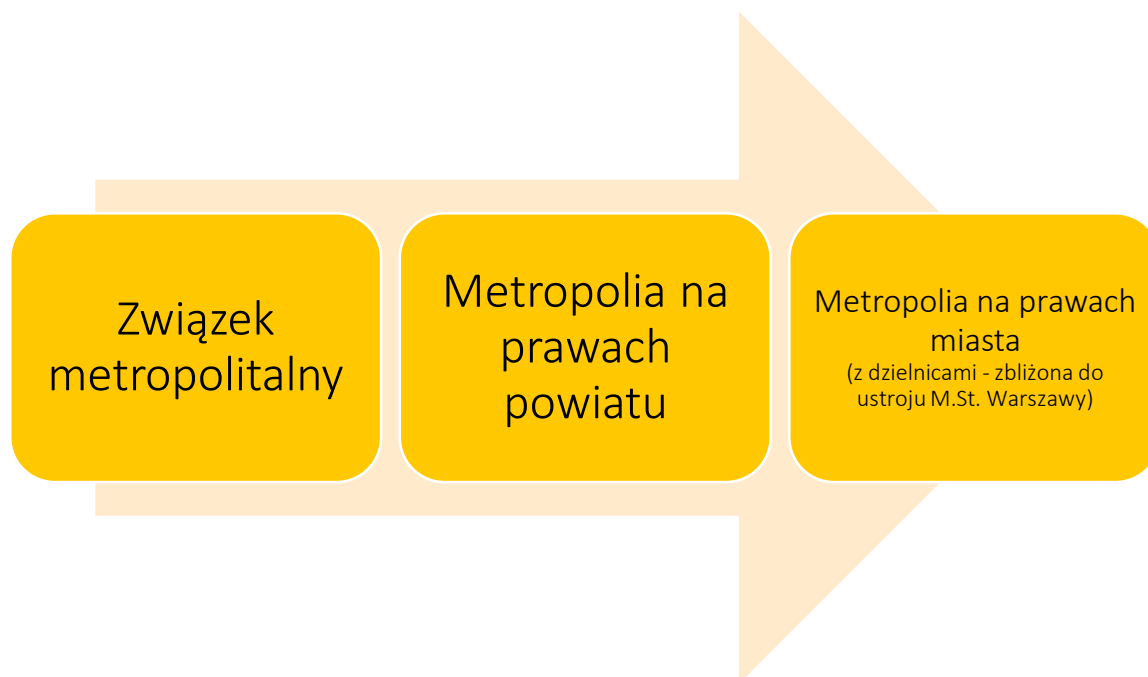
Ustawa metropolitalna powinna od początku zakładać trzy etapy integracji metropolii – związek metropolitalny, metropolia na prawach powiatu, metropolia na prawach miasta (zbliżonych do ustroju Miasta Stołecznego Warszawy). Etapy powinny być przedstawione w ustawie metropolitalnej dla danego obszaru, aby od początku wyjaśnione było w których momentach możliwe są przejścia na kolejne stopnie metropolitalności. Zapisy określające integrację metropolii powinny być także wpisane do Krajowej Polityki Miejskiej. Konurbacja górnośląsko-zagłębiowska stanowi wyjątek w skali kraju. W innych obszarach metropolie będą powstawały na bazie aglomeracji monocentrycznych z jednym dużym ośrodkiem miejskim (z wyjątkiem Trójmiasta). Etapowanie integracji metropolii może być uzależnione np. od osiągnięcia współczynników społeczno-gospodarczych, co nie narzuci jednego czasu na podejmowanie kolejnych kroków, które powinny być wpisane w ustawę metropolitalną,

## Ewaluacja funkcjonowania Związku Metropolitalnego „Górnośląsko – Zagłębiowska Metropolia” w kontekście realizacji polityki spójności

określając, w którym momencie możliwe jest przejście na kolejny etap integracji. Nie ulega wątpliwości, że etapy powinny być powiązane z usamodzielnianiem się metropolii i wzmacnianiem ich roli (por.

Rysunek 20).

Rysunek 20. Rekomendowane etapy integracji metropolii w Polsce



Źródło: opracowanie własne

### **Dodatkowe finansowanie zależne od realizowanych zadań**

Dodatkowe finansowanie powinno być proporcjonalne do przekazywanych zadań i dochodów własnych metropolii. Zadania GZM zostały ściśle określone w Ustawie – jedynie transport i promocja są takimi, których wykonywanie w jednoznaczny sposób można interpretować. Z uwagi na fakt, że promocja JST wlicza się do wydatków na administrację publiczną, zadania te pochłaniają ok. 94-96% wszystkich wydatków. Nie jest możliwe, biorąc pod uwagę aktualną sytuację, aby w budżecie (w ramach którego maleją dochody z PIT) realizować nowe zadania. Dlatego z nowymi zadaniami powinny być przekazywane dodatkowe środki na ich realizację, także być przenoszone z innych szczebli administracji publicznej, jeśli takie zadania będą przekazywane (np. w przypadku transportu kolejowego – z budżetu samorządu województwa).

### **Jasne ustawowe regulacje metropolii oraz statut określający zadania metropolii**



## Ewaluacja funkcjonowania Związku Metropolitalnego „Górnośląsko – Zagłębiowska Metropolia” w kontekście realizacji polityki spójności

Regulacje ustawowe powinny zostać zmienione tak, by zakres zadań metropolii był w większym stopniu regulowany przez Statut (akceptowany przez Radę Ministrów) oraz by możliwe było przekazanie do metropolii wybranych funkcji gmin, zwłaszcza związanych z władztwem planistycznym, bez potrzeby zawierania dodatkowych porozumień. Ustawa nakreśla kierunki działań, a także wskazuje, że statut jest akceptowany przez Radę Ministrów. Daje to Statutowi legitymację prawidłowego wyznaczenia kierunku realizowanych działań. Katalog zadań powinien być na tyle szeroki i ewentualnie aktualizowany w okresach 3-4 letnich, aby nie dochodziło do sytuacji różnorodnej interpretacji zadań, które może realizować metropolia - jak miało to miejsce w przypadku sprawy zakładu termicznej obróbki odpadów. Ważnym jest, aby katalog zadań ustawowych (i powiązany z nim statut) odzwierciedlał zadania wskazane w strategii rozwoju związku metropolitalnego. Aktualnie zadania ustawowe nie pokrywają się ze strategią. Działania metropolii nie powinny polegać na finansowaniu zadań bieżących samorządów – zaś skupiać się na rozwijaniu wspólnej wizji rozwoju regionu.

### **Metropolia zarządzająca ZIT**

Zadania metropolii powinny być powiązane z narzędziami umożliwiającymi ich realizację. Do zadań metropolii powinno włączyć się zarządzanie ZIT. Pozwoli to na lepsze zarządzanie funduszami w regionie, a także większą aktywność i lepszą koordynację zadań w zakresie poprawy stanu powietrza, poprawy transportu publicznego, zarządzanie sieciami dróg rowerowych. Taki sposób włączenia GZM w zarządzanie ZIT pozwoli na wykorzystanie potencjału administracji metropolitalnej we wdrażaniu środków polityki spójności w Polsce.

### **Jasno wyznaczone granice metropolii jako supermiasta**

Granice metropolii powinny wynikać ze strategii rozwoju województw, które jasno określają przy wykorzystaniu wskaźników wzajemne oddziaływania miast i gmin na siebie oraz ich powiązań funkcjonalnych. Pozwoli to przyjąć spójną wizję rozwoju społeczno-gospodarczego metropolii, w której wszystkie podmioty i ich mieszkańcy będą czuli jasną przynależność do metropolii, a także będą mogli odczuwać zalety uczestnictwa w jej współtworzeniu.

### **Stworzenie odrębnej polityki, regulacji i narzędzi finansowych integracji kolei z komunikacją miejską**

Nowego, jasnego zaprojektowania wymaga sposób włączania kolei do zintegrowanych systemów transportowych metropolii i regionów. Należy zapewnić możliwość dodatkowego finansowania metropolitalnego do finansowania pochodzącego od marszałka województwa oraz dopłat do ulg ustawowych (bez ich utraty w przypadku integracji z komunikacją miejską). Nie jest wykluczone także, aby w inny jednoznaczny i motywujący do rozwoju sposób zaprojektować ich wzajemne relacje. Beneficjentem takiej polityki powinny być również – ale nie wyłącznie – metropolie.

Ewaluacja funkcjonowania Związku Metropolitalnego  
„Górnośląsko – Zagłębiowska Metropolia”  
w kontekście realizacji polityki spójności

**Tworzenie związków subregionalnych również w obszarach oddalonych od metropolii, na instrumentów terytorialnych oraz finansowania bieżącego (FRPA, środki na dopłaty do ulg ustawowych)**

GZM jako mocny związek subregionalny jest dobrą inspiracją nie tylko dla metropolii, lecz również dla innych obszarów, w tym obszarów problemowych, wymagających współdziałania i połączenia lokalnych biegunów wzrostu (np. miast subregionalnych) i obszarów problemowych. Działalność w formie związku posiadającego uregulowania ustawowe, łączącego funkcje związane z zarządzaniem funduszami unijnymi oraz wspólną realizacją zadań bieżących oraz posiadającego przynajmniej częściowe finansowanie zewnętrzne obu tych funkcji jest w stanie pogłębić i zwiększyć skuteczność podejścia terytorialnego.

Podstawowe źródła finansowania związku powinny stanowić:

- wypłacane ryczałtowo i gwarantowane (bez konieczności ubiegania się o nie w konkursie) środki Funduszu Rozwoju Przewozów Autobusowych oraz dopłaty do ulg ustawowych w komunikacji autobusowej (dla funkcji transportowej – jest to suma ponad 1,5 mld zł rocznie w skali kraju);
- oraz fundusze unijne przekazywane w ramach podejścia terytorialnego.

Docelowo tego typu związki powinny pokryć całość terytorium Polski, zaś w pierwszej kolejności, pilotażowo – obszary słabiej rozwinięte, gdzie pomoc rozwojowa skierowana do słabych i rozdrobnionych samorządów nie przynosi oczekiwanych efektów. Docelowo związki powinny również przejmować inne funkcje powiatów (w szczególności szkolnictwo) lub je zastąpić.

Wnioski i rekomendacje z badania w formie teorii zmiany zostały przedstawione w załączniku 5.

Ewaluacja funkcjonowania Związku Metropolitalnego  
„Górnośląsko – Zagłębiowska Metropolia”  
w kontekście realizacji polityki spójności

## Spis rysunków

Rysunek 1. Gminy należące do Związku Metropolitalnego .....	24
Rysunek 2. Roczna praca eksploatacyjna ZTM GZM w porównaniu z innymi aglomeracjami w kraju [wkm] .....	32
Rysunek 3. Liczba ludności na obszarze GZM w latach 2014-2021 [w tys.] .....	41
Rysunek 4. Liczba podmiotów gospodarki narodowej w rejestrze REGON na 1000 ludności w poszczególnych obszarach aglomeracyjnych .....	42
Rysunek 5. Koszty administracji publicznej w GZM [mln zł] w latach 2017-2022 .....	44
Rysunek 6. Wydatki na transport w latach 2017-2022 [mln zł] .....	45
Rysunek 7. Skumulowane wydatki na poszczególne pozycje w zakresie gospodarki komunalnej i ochrony środowiska w latach 2018-2022.....	46
Rysunek 8. Względny (procentowy) udział wydatków GZM z wyłączeniem transportu, administracji publicznej oraz gospodarki komunalnej i ochrony środowiska w pozostałych kategoriach .....	48
Rysunek 9. Dochody GZM w latach 2017-2022 (suma) [mln zł] .....	55
Rysunek 10. Dochody GZM w poszczególnych grupach [mln zł] .....	56
Rysunek 11. Częstotliwość korzystania z komunikacji publicznej .....	73
Rysunek 12. Kluczowe problemy, które powinny być rozwiązane na obszarze GZM – w opinii mieszkańców.....	75
Rysunek 13. Autobus linii metropolitalnej M10 oraz schemat linii.....	78
Rysunek 14. Droga rowerowa w Tychach i węzeł przesiadkowy w Siemianowicach Śląskich, wykonane zgodnie z metropolitalnymi standardami rowerowymi .....	79
Rysunek 15. Metropolitalna Szkoła Prototypowania podczas spotkań i rozwiązanie z ul. Miarki w Bytomiu .....	80
Rysunek 16. Zrzut ekranu strony internetowej Metropolitalnego Obserwatorium Społeczno-Ekonomicznego GZM.....	81
Rysunek 17. Wartość projektów finansowanych ze środków UE 2014-2020 w ramach podpisanych umów w podziale na lata podpisania umowy pierwotnej.....	88
Rysunek 18. Wnioski z przeprowadzonego badania.....	101
Rysunek 19. Kierunki rekomendacji.....	111
Rysunek 20. Rekomendowane etapy integracji metropolii w Polsce .....	112

Ewaluacja funkcjonowania Związku Metropolitalnego  
„Górnośląsko – Zagłębiowska Metropolia”  
w kontekście realizacji polityki spójności

## SPIS TABEL

Tabela 1. Wydatki GZM .....	43
Tabela 2. Procentowy podział wydatków w budżecie GZM w latach 2017-2022 .....	43
Tabela 3. Wydatki na promocję w ogóle wydatków na administrację publiczną w GZM.....	45
Tabela 4. Podział wydatków na transport .....	45

## Załączniki

Załącznik 1. Opis przebiegu badania i zastosowanej metodologii

Załącznik 2. Kwestionariusze badawcze

Załącznik 3. Wyniki badania CAWI

Załącznik 4. Dane dot. budżetu GZM

Załącznik 5. Wnioski i rekomendacje z badania w formie teorii zmiany