

Metropolia przyszłości

**Bilans pierwszej dekady
Górnośląsko-Zagłębiowskiej Metropolii
i rekomendacje dla nowego modelu rozwoju**

Tomasz Papaj
Jacek Srokowski

Spis treści

1. WPROWADZENIE.....	4
2. PO CO POWSTAJĄ METROPOLIE I DLACZEGOMIASTA MUSZĄ WSPÓŁPRACOWAĆ?	6
3. GENEZA I MODEL FUNKCJONOWANIA GÓRNOŚLĄSKO-ZAGŁĘBIOWSKIEJ METROPOLII	11
3.1. GÓRNOŚLĄSKO-ZAGŁĘBIOWSKA METROPOLIA W LICZBACH	11
3.2. GZM JAKO EFEKT DŁUGIEGO PROCESU INTEGRACJI	12
3.3. STRUKTURA INSTYTUCJONALNA.....	15
3.4. KOMPETENCJE USTAWOWE.....	17
3.5. SYSTEM FINANSOWANIA.....	18
4. BILANS DOŚWIADCZEŃ GZM – OD INTEGRACJI TRANSPORTU DO POSZUKIWANIA NOWEJ TOŻSAMOŚCI	21
4.1. TRANSPORT – SUKCES GZM CZY EFEKT WIELOLETNIEJ EWOLUCJI?	21
4.2. METROROWER – SUKCES CZY KOSZTOWNA USŁUGA?	22
4.3. KOLEJ METROPOLITALNA – NAJWIĘKSZY PROJEKT I NAJWIĘKSZE ROZCZAROWANIE	23
4.4. GOSPODARKA ODPADAMI I GOSPODARKA OBIEGU ZAMKNIĘTEGO – AMBITNE PLANY BEZ PRZEŁOMU	24
4.5. PLANOWANIE PRZESTRZENNE – WIELKA NIEOBECNA	25
4.6. INNOWACYJNOŚĆ I GOSPODARKA – MIĘDZY AMBICJĄ A SYMBOLIKĄ.....	25
4.7. METROPOLIA NAUKI – NIEDOCENIONY SUKCES.....	26
4.8. METROPOLITALNE GRUPY ZAKUPOWE – PRZYKŁAD WYKORZYSTANIA EFEKTU SKALI	26
4.9. FUNDUSZ SOLIDARNOŚCI – NAJBARDZIEJ AUTORSKI PROJEKT GZM	27
4.10. BILANS PIERWSZEJ DEKADY.....	29
5. LEKCJE PŁYNĄCE Z DOŚWIADCZEŃ GÓRNOŚLĄSKO-ZAGŁĘBIOWSKIEJ METROPOLII..	30
5.1. OD EFEKTU SYNERGII DO PARADOKSÓW ZARZĄDZANIA	30
5.2. STRATEGIA GZM JAKO POLE ŚCIERANIA SIĘ INTERESÓW LOKALNYCH I METROPOLITALNYCH	32
5.3. ASYMETRIA INFORMACJI JAKO ŹRÓDŁO EROZJI ZAUFANIA	33
5.4. CZYNNIKI DESTABILIZUJĄCE FUNKCJONOWANIE METROPOLII.....	36
5.5. PROBLEM TOŻSAMOŚCI METROPOLITALNEJ.....	37

6. METROPOLIE JAKO MOTORY ROZWOJU WSPÓŁCZESNEJ EUROPY	40
6.1. ZAGŁĘBIE RUHRY JAKO LABORATORIUM TRANSFORMACJI POSTINDUSTRIALNEJ	42
6.2. GREATER MANCHESTER COMBINED AUTHORITY JAKO PRZYKŁAD WSPÓŁCZESNEGO GOVERNANCE METROPOLITALNEGO	46
6.3. MÉTROPOLE EUROPÉENNE DE LILLE JAKO PRZYKŁAD TRANSFORMACJI METROPOLII POSTINDUSTRIALNEJ	49
6.4. METROPOOLREGIO ROTTERDAM DEN HAAG JAKO PRZYKŁAD POLICENTRYCZNEGO GOVERNANCE METROPOLITALNEGO	54
7. NOWA METROPOLIA POMORSKA I JEJ ZNACZENIE DLA GÓRNOŚLĄSKO-ZAGŁĘBIOWSKIEJ METROPOLII.....	58
8. KLUCZOWE WYZWANIA DLA GÓRNOŚLĄSKO-ZAGŁĘBIOWSKIEJ METROPOLII W LATACH 2026– 2035	62
8.1. TRANSFORMACJA GOSPODARCZA REGIONU POSTINDUSTRIALNEGO.....	62
8.2. DEPOPULACJA I STARZENIE SIĘ SPOŁECZEŃSTWA.....	64
8.3. CHAOS PRZESTRZENNY I SUBURBANIZACJA.....	65
8.4. INTEGRACJA INFRASTRUKTURY TRANSPORTOWEJ	65
8.5. KONKURENCJA POMIĘDZY METROPOLIAMI.....	66
9. REKOMENDACJE.....	67
10. PODSUMOWANIE.....	76

1. Wprowadzenie

Górnośląsko-Zagłębiowska Metropolia jest pierwszym i jak dotąd jedynym związkiem metropolitalnym utworzonym w Polsce na mocy odrębnej ustawy. Powstała w 2017 roku, jednak jej geneza sięga znacznie głębiej niż sam moment przyjęcia rozwiązań legislacyjnych. Była raczej zwieńczeniem wieloletniego procesu stopniowej integracji funkcjonalnej i instytucjonalnej miast centralnej części województwa śląskiego. Doświadczenia Komunikacyjnego Związku Komunalnego GOP, Górnośląskiego Związku Metropolitalnego, współpracy w ramach Zintegrowanych Inwestycji Terytorialnych (ZIT) czy licznych projektów partnerskich stworzyły fundament, na którym możliwe stało się powołanie pierwszej w Polsce metropolii wyposażonej we własne dochody i ustawowo określone kompetencje.

Dziewięć lat funkcjonowania Górnośląsko-Zagłębiowskiej Metropolii stanowi wystarczająco długi okres, aby pokusić się o próbę oceny dotychczasowych doświadczeń. Jest to czas pozwalający nie tylko na analizę przyjętych rozwiązań instytucjonalnych, ale przede wszystkim na odpowiedź na pytanie, w jakim stopniu udało się przełożyć ideę metropolitalną na konkretne działania służące mieszkańcom oraz wzmacniające potencjał rozwojowy regionu. W ciągu tego okresu Metropolia stała się jednym z najważniejszych organizatorów transportu publicznego w kraju, zrealizowała szereg wspólnych przedsięwzięć infrastrukturalnych i wykształciła mechanizmy współpracy pomiędzy czterdziestoma jeden gminami członkowskimi. Jednocześnie część ambitnych zamierzeń związanych z integracją polityk publicznych, wspólnym planowaniem przestrzennym, gospodarką komunalną czy rozwojem gospodarczym nie została zrealizowana lub pozostaje na wczesnym etapie rozwoju.

Powstanie niniejszego raportu nie jest jednak wyłącznie próbą podsumowania pierwszej dekady funkcjonowania GZM. Jego przygotowanie zbiega się bowiem z rozpoczęciem nowego etapu w rozwoju polskiej polityki metropolitalnej. Wejście w życie ustawy o związku metropolitalnym w województwie pomorskim oznacza nie tylko utworzenie drugiej metropolii w Polsce, ale również rozszerzenie katalogu kompetencji dostępnych dla Górnośląsko-Zagłębiowskiej Metropolii.

Po raz pierwszy od momentu jej powołania pojawia się możliwość stopniowego wyjścia poza model organizacji skoncentrowanej przede wszystkim na transporcie i mobilności oraz rozwijania nowych obszarów współpracy związanych między innymi z gospodarką komunalną, polityką rynku pracy, usługami wspólnymi, kulturą, innowacjami czy transformacją gospodarczą.

Nowe rozwiązania prawne otwierają zatem kolejny rozdział w historii Metropolii. Jednocześnie rodzą one pytanie znacznie ważniejsze od samego zakresu kompetencji. Dziewięć lat doświadczeń pokazuje bowiem, że sukces metropolii nie zależy wyłącznie od zapisów ustawowych, lecz przede wszystkim od zdolności do budowania porozumienia pomiędzy gminami, umiejętności koncentracji zasobów na przedsięwzięciach o rzeczywistym znaczeniu ponadlokalnym oraz zdolności do tworzenia wartości dodanej dla całego obszaru funkcjonalnego.

W tym kontekście zasadniczym celem niniejszego raportu jest nie tyle sporządzenie bilansu sukcesów i porażek Górnośląsko-Zagłębiowskiej Metropolii, ile próba odpowiedzi na pytanie, czy doświadczenia pierwszych dziewięciu lat funkcjonowania pozwolą wykorzystać nowe możliwości w sposób sprzyjający dalszemu rozwojowi regionu i poprawie jakości życia jego mieszkańców. Ostatecznie bowiem znaczenie metropolii nie powinno być mierzone liczbą realizowanych projektów czy wielkością budżetu, lecz zdolnością do rozwiązywania problemów, których pojedyncze miasta nie są w stanie skutecznie przezwyciężyć samodzielnie.

Być może właśnie teraz Górnośląsko-Zagłębiowska Metropolia staje przed najważniejszym momentem w swojej dotychczasowej historii. Okres budowy instytucji i tworzenia podstaw współpracy w dużej mierze dobiegł końca. Rozpoczyna się etap, w którym o znaczeniu Metropolii będą decydować nie tyle same ambicje i oczekiwania, ile zdolność do wykorzystania nowych instrumentów dla realizacji przedsięwzięć odpowiadających na wyzwania transformacji gospodarczej, zmian demograficznych, konkurencji między metropoliami oraz rosnących oczekiwań mieszkańców wobec jakości życia. To właśnie odpowiedź na pytanie, czy Górnośląsko-Zagłębiowska Metropolia będzie potrafiła wykorzystać tę szansę, stanowi najważniejszy punkt wyjścia dla dalszych rozważań przedstawionych w niniejszym opracowaniu.

2. Po co powstają metropolie i dlaczego miasta muszą współpracować?

Pierwsze formy współpracy metropolitalnej zaczęły pojawiać się już na przełomie XIX i XX wieku, kiedy dynamiczna urbanizacja oraz rozwój przemysłu doprowadziły do sytuacji, w której granice administracyjne poszczególnych miast coraz mniej odpowiadały rzeczywistym procesom gospodarczym i społecznym. Rozrastające się aglomeracje obejmowały wiele samodzielnych jednostek administracyjnych, a codzienne funkcjonowanie mieszkańców coraz częściej wykraczało poza granice pojedynczych miast. W efekcie zaczęto poszukiwać nowych form koordynacji działań publicznych, przede wszystkim w zakresie transportu, gospodarki komunalnej oraz planowania przestrzennego.



Źródło: iStockphoto

Jednym z najstarszych przykładów instytucjonalizacji współpracy metropolitalnej był utworzony w 1920 r. Regionalverband Ruhr, uznawany za jedną z najstarszych organizacji metropolitalnych w Europie. W kolejnych dekadach podobne rozwiązania zaczęły pojawiać się również w innych państwach. W Wielkiej Brytanii rozwijano planowanie całego obszaru Londynu, czego zwieńczeniem było utworzenie w 1963 r. Greater London Council. We Francji od lat 60. XX wieku rozwijano wspólnoty miejskie (*communautés urbaines*), którym powierzano zadania związane z transportem, gospodarką komunalną czy planowaniem przestrzennym. W Niemczech dominował model związków i stowarzyszeń metropolitalnych, natomiast w Holandii i krajach skandynawskich większą rolę odgrywały mechanizmy współpracy i koordynacji pomiędzy samorządami.¹

Rozwój struktur metropolitalnych był odpowiedzią na postępujące procesy suburbanizacji, wzrost mobilności mieszkańców oraz rosnącą złożoność problemów rozwojowych. Coraz wyraźniej dostrzegano bowiem, że kwestie związane z transportem, ochroną środowiska, dostępnością mieszkań czy rozwojem gospodarczym nie kończą się na granicach administracyjnych poszczególnych miast. Od końca XX wieku znaczenie metropolii dodatkowo wzrosło wraz z rozwojem gospodarki opartej na wiedzy i postępującą globalizacją

Wielkie obszary miejskie zaczęły odgrywać rolę głównych węzłów przepływu kapitału, informacji, innowacji i wysoko wykwalifikowanych pracowników, stając się najważniejszymi biegunami wzrostu gospodarczego.

Historia rozwoju europejskich metropolii pokazuje, że ich powstawanie nie było wynikiem jednorazowych decyzji administracyjnych. Przeciwnie, metropolie wyłaniały się stopniowo jako odpowiedź na coraz większą rozbieżność pomiędzy rzeczywistymi procesami społecznymi i gospodarczymi a istniejącymi granicami administracyjnymi. W wielu przypadkach rozwój obszarów miejskich następował nie poprzez dominację jednego miasta centralnego, lecz w wyniku zbliżania się do siebie wielu ośrodków, które stopniowo tworzyły wspólną przestrzeń funkcjonalną. Rozwój przemysłu, infrastruktury transportowej oraz lokalnych rynków pracy sprzyjał powstawaniu licznych, względnie samodzielnych miast, pełniących różne, często komplementarne funkcje. Pomimo postępującej integracji przestrzennej nie dochodziło jednak do ich formalnej konsolidacji w jedną jednostkę administracyjną.

¹ Tomàs A. (red.), *Metropolitan Governance in Europe: Challenges & Models*, CIDOB, Barcelona 2015.

Wynikało to zarówno z utrwalonych tożsamości lokalnych, jak i odmiennych interesów politycznych, gospodarczych i finansowych poszczególnych wspólnot samorządowych.

Wraz z nasileniem procesów urbanizacji, wzrostem mobilności mieszkańców oraz coraz większą złożonością wyzwań rozwojowych zaczęto dostrzegać, że rzeczywiste funkcjonowanie obszarów miejskich coraz wyraźniej wykracza poza granice pojedynczych miast. W konsekwencji pojawiła się potrzeba współpracy ponad tymi granicami, a miasta zaczęły tworzyć różnorodne formy kooperacji – początkowo w stosunkowo wąskich obszarach, takich jak transport czy infrastruktura techniczna, a z czasem również w zakresie planowania przestrzennego, rozwoju gospodarczego i prowadzenia wspólnych polityk publicznych.

To właśnie rozbieżność pomiędzy rzeczywistą przestrzenią życia mieszkańców a administracyjnym podziałem terytorium stanowi jeden z najważniejszych powodów powstawania współczesnych metropolii. Pojedyncze miasto może skutecznie zarządzać szkołami, lokalnymi drogami, parkami czy podstawowymi usługami komunalnymi, jednak znacznie trudniej jest mu samodzielnie rozwiązywać problemy mające charakter ponadlokalny. Dotyczy to przede wszystkim transportu publicznego, planowania przestrzennego, rynku pracy, ochrony środowiska, gospodarki odpadami, polityki mieszkaniowej, adaptacji do zmian klimatu czy promocji gospodarczej. Każdy z tych obszarów wykracza poza granice jednej gminy i wymaga koordynacji działań wielu podmiotów.

Co więcej, we współczesnej gospodarce coraz istotniejszym czynnikiem rozwoju staje się wiedza i informacja. Rozwojowi globalnej gospodarki informacyjnej towarzyszy dynamiczny wzrost wielkich miast, pełniących funkcje międzynarodowe – metropolii. Stają się one głównymi węzłami gospodarki światowej, skupiającymi funkcje zarządcze. W ten sposób powstaje wielośrodkowy, światowy system miast.²

Współczesna metropolia nie jest więc jedynie dużym miastem. Jest raczej siecią powiązań pomiędzy miastami, gminami, przedsiębiorstwami, uczelniami, instytucjami publicznymi i mieszkańcami. Jej znaczenie wynika nie tylko z liczby ludności, ale również z pełnionych funkcji.

² Smętkowski M., Gorzelak G., Kozak M., Olechnicka A., Płoszaj A., Wojnar K. (2012), Europejskie metropolie i ich regiony. Od krajobrazu gospodarczego do sieci metropolii, Wydawnictwo Naukowe Scholar, Warszawa.

Metropolie koncentrują usługi wyższego rzędu, zaawansowane funkcje gospodarcze, instytucje naukowe, kapitał ludzki, infrastrukturę transportową oraz zdolność do uczestnictwa w krajowych i międzynarodowych sieciach przepływu wiedzy i innowacji. W gospodarce opartej na wiedzy to właśnie duże obszary miejskie stają się głównymi ośrodkami wzrostu i konkurencyjności.

Rola metropolii we współczesnym świecie nie ogranicza się jednak wyłącznie do wspierania rozwoju gospodarczego. W równym stopniu polega ona na tworzeniu warunków dla wysokiej jakości życia mieszkańców. Z jednej strony metropolie przyciągają inwestorów, specjalistów, studentów, instytucje badawcze i przedsiębiorstwa z sektorów wiedzochłonnych. Z drugiej strony muszą odpowiadać na problemy codzienności: dostępność transportu, jakość powietrza, mieszkalnictwo, przestrzeń publiczną, bezpieczeństwo, usługi społeczne czy ochronę środowiska. Dobrze zarządzana metropolia nie jest więc wyłącznie „maszyną wzrostu gospodarczego”, ale również narzędziem poprawy warunków życia mieszkańców.

Metropolie wpływają na rozwój poprzez efekt skali i efekt sieci. Efekt skali polega na tym, że wspólne działanie wielu gmin pozwala realizować przedsięwzięcia zbyt kosztowne lub zbyt złożone dla pojedynczego miasta. Dotyczy to między innymi systemów transportowych, dużych projektów środowiskowych, infrastruktury rowerowej czy wspólnej promocji inwestycyjnej. Z kolei efekt sieci oznacza, że wartość całego obszaru metropolitalnego wzrasta wraz z intensywnością powiązań między jego częściami. Im sprawniejszy jest transport, im łatwiejszy przepływ pracowników, studentów i wiedzy oraz im lepiej współpracują uczelnie, przedsiębiorstwa i samorządy, tym większe korzyści osiąga cała metropolia dzięki efektom aglomeracji i sieciowym.

Jednocześnie metropolie stają się miejscem koncentracji nowych wyzwań. Występują w nich procesy suburbanizacji, gentryfikacji, depopulacji części miast, presji inwestycyjnej na tereny zielone, nierówności społecznych, degradacji terenów przemysłowych oraz wzrostu kosztów usług publicznych. Oznacza to, że samo istnienie metropolii nie gwarantuje sukcesu. Potrzebne są instytucje zdolne do koordynacji działań, budowania kompromisów i prowadzenia polityk publicznych w skali większej niż pojedyncza gmina.

Jak wskazuje w swoim opracowaniu OECD (ang. Organisation for Economic Co-operation and Development) miasta muszą współpracować, ponieważ konkurencja pomiędzy nimi nie wystarcza do rozwiązywania problemów wspólnych. Jeżeli każda gmina planuje zabudowę wyłącznie z własnej perspektywy, całe terytorium może doświadczać chaosu przestrzennego i kosztownej suburbanizacji.

Jeżeli każda gmina samodzielnie organizuje transport, mieszkańcy otrzymują system niespójny taryfowo i organizacyjnie. Jeżeli każde miasto osobno zabiega o inwestorów, cały region może tracić szansę na stworzenie silnej, wspólnej oferty gospodarczej. Współpraca metropolitalna nie oznacza rezygnacji z lokalnej autonomii, lecz umożliwia ograniczanie negatywnych skutków fragmentacji administracyjnej.³

Metropolie powstają więc nie po to, aby zastąpić miasta, lecz po to, aby umożliwić im skuteczniejsze działanie w sprawach, których nie są one w stanie rozwiązać samodzielnie. Ich rolą jest organizowanie współpracy, wzmacnianie konkurencyjności całego obszaru, poprawa jakości życia mieszkańców oraz dostosowywanie struktur zarządzania do rzeczywistych procesów społecznych, gospodarczych i przestrzennych. W tym sensie współczesne metropolie stanowią naturalną odpowiedź na wyzwania wynikające z rosnącej złożoności świata oraz coraz większej współzależności miast i ich mieszkańców.

³ OECD, The Metropolitan Century: Understanding Urbanisation and its Consequences, OECD Publishing, Paris 2015., https://www.oecd.org/en/publications/the-metropolitan-century_9789264228733-en.html

3. Geneza i model funkcjonowania Górnośląsko-Zagłębiowskiej Metropolii

3.1. Górnośląsko-Zagłębiowska Metropolia w liczbach

Górnośląsko-Zagłębiowska Metropolia jest największym pod względem liczby ludności obszarem metropolitalnym w Polsce i jedynym związkiem metropolitalnym utworzonym na podstawie odrębnej ustawy. W jej skład wchodzi 41 gmin, w tym 13 miast na prawach powiatu. Obszar Metropolii zajmuje około 2,5 tys. km² i jest zamieszkiwany przez około 2,1 mln mieszkańców. Wytwarzany na tym obszarze produkt krajowy brutto szacowany jest na ponad 160 mld zł, co odpowiada około 7–8% polskiego PKB. Pod względem potencjału gospodarczego GZM należy do największych obszarów miejskich Europy Środkowej⁴.



Źródło: Górnośląsko-Zagłębiowska Metropolia

⁴ Górnośląsko-Zagłębiowska Metropolia, O metropolii, „Metropolia GZM”, <https://metropoliagzm.pl/o-metropolii/>

Znaczenie GZM wykracza jednak poza dane statystyczne. Tworzy ona jeden z najbardziej zurbanizowanych i policentrycznych obszarów w Europie, którego cechą charakterystyczną jest brak dominującego miasta centralnego. Funkcje gospodarcze, naukowe i usługowe rozłożone są pomiędzy wiele ośrodków, takich jak Katowice, Gliwice, Sosnowiec, Tychy, Dąbrowa Górnicza czy Zabrze. Jednocześnie codzienne przepływy mieszkańców związane z pracą, edukacją czy korzystaniem z usług powodują, że obszar ten funkcjonuje jako jeden organizm społeczno-gospodarczy.

O skali działalności Metropolii świadczy również jej budżet. W 2025 roku dochody GZM zaplanowano na poziomie około 2,57 mld zł, co plasuje ją wśród największych jednostek samorządu terytorialnego w Polsce⁵. Charakterystyczną cechą tej struktury finansowej jest jednak fakt, że zdecydowana większość środków przeznaczana jest na organizację transportu publicznego, który pozostaje podstawowym zadaniem Metropolii.

3.2. GZM jako efekt długiego procesu integracji

Utworzenie Górnośląsko-Zagłębiowskiej Metropolii w 2017 roku było formalnym zwieńczeniem procesu, którego początki sięgają pierwszych lat transformacji ustrojowej.⁶ Wbrew często spotykanym opiniom GZM nie powstała w wyniku pojedynczej decyzji politycznej ani nie była całkowicie nową konstrukcją instytucjonalną. Stanowiła raczej efekt stopniowego dojrzewania współpracy pomiędzy miastami centralnej części województwa śląskiego.

Pierwszym ważnym doświadczeniem integracyjnym był utworzony w 1991 roku Komunikacyjny Związek Komunalny GOP. KZK GOP przez niemal trzy dekady odpowiadał za organizację transportu publicznego dla ponad dwóch milionów mieszkańców.⁷ Znaczenie tej instytucji wykraczało jednak daleko poza samą komunikację. To właśnie w ramach KZK GOP samorządy uczyły się wspólnego finansowania usług publicznych, negocjowania interesów oraz wypracowywania kompromisów. Można wręcz powiedzieć, że KZK GOP był pierwszą szkołą metropolitalności w regionie.

⁵ Górnośląsko-Zagłębiowska Metropolia, Górnośląsko-Zagłębiowska Metropolia z budżetem na 2025 rok, op. cit.

⁶ Ustawa z dnia 9 marca 2017 r. o związku metropolitalnym w województwie śląskim (Dz.U. 2017 poz. 730)

⁷ Komunikacyjny Związek Komunalny Górnośląskiego Okręgu Przemysłowego, Sprawozdanie z działalności KZK GOP za 2017 rok, Katowice 2018

⁸ Kaczmarek T., Zarządzanie obszarami metropolitalnymi w Polsce, Poznań 2018.

Powstanie GZM wynikało jednak nie tylko z wcześniejszych doświadczeń instytucjonalnych. Było ono również odpowiedzią na coraz wyraźniejszą rozbieżność pomiędzy rzeczywistym funkcjonowaniem regionu a istniejącym podziałem administracyjnym. Mieszkańcy coraz częściej pracowali w innych miastach niż mieszkali, korzystali z usług zlokalizowanych poza miejscem zamieszkania, a ich codzienna aktywność obejmowała obszar całej konurbacji. Miliony podróży do pracy, szkół i usług tworzyły jeden organizm funkcjonalny, podczas gdy system zarządzania pozostawał rozproszony pomiędzy kilkanaście samodzielnych samorządów. W praktyce oznaczało to, że istniała już funkcjonalna metropolia, której brakowało odpowiedniej formy instytucjonalnej.

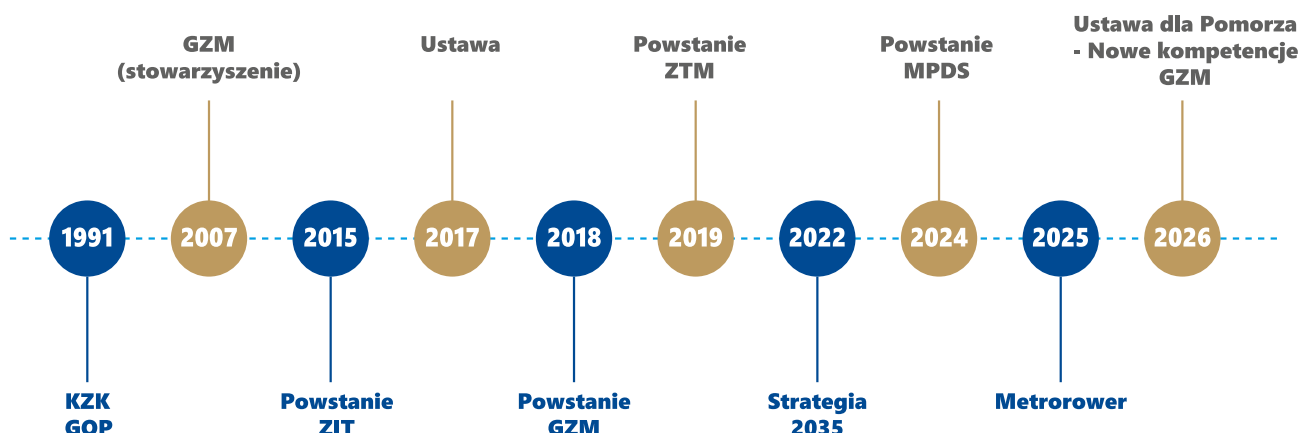
Pojawiały się przy tym charakterystyczne dla rozproszonych obszarów miejskich zjawiska określane mianem „pasażera na gapę”. Część mieszkańców korzystała z infrastruktury, transportu czy usług publicznych finansowanych przez jedno miasto, podczas gdy podatki odprowadzała w innej gminie. W podobny sposób korzyści wynikające z funkcjonowania całego obszaru metropolitalnego nie zawsze przekładały się na proporcjonalne uczestnictwo poszczególnych jednostek w kosztach ich utrzymania. Rosnąca skala takich zależności powodowała, że tradycyjne mechanizmy współpracy stawały się niewystarczające.

Przez wiele lat kolejne próby stworzenia ustawowej metropolii kończyły się jednak niepowodzeniem. Przełom nastąpił dopiero w 2017 roku, kiedy uchwalono ustawę o związku metropolitalnym w województwie śląskim⁹. Był to pierwszy i jak dotąd jedyny w Polsce akt prawny tworzący metropolię wyposażoną w odrębne kompetencje oraz własne źródła finansowania.

Na podstawie tej ustawy 1 lipca 2017 roku rozpoczęła działalność Górnośląsko-Zagłębiowska Metropolia. W przeciwieństwie do wcześniejszych form współpracy międzygminnej otrzymała osobowość prawną, ustawowo określone zadania oraz stabilne źródło dochodów w postaci udziału w podatku dochodowym od osób fizycznych.

Oznaczało to przejście od dobrowolnej współpracy do trwałej instytucji publicznej zdolnej do prowadzenia własnej polityki rozwojowej. granice administracyjne, stało się fundamentem, na którym zbudowano pierwszą polską metropolię.

⁹ Ustawa z dnia 9 marca 2017 r. o związku metropolitalnym w województwie śląskim (Dz.U. 2017 poz. 730 z późn. zm.).



3.3. Struktura instytucjonalna

Model zarządzania Górnośląsko-Zagłębiowską Metropolią stanowi próbę pogodzenia dwóch często sprzecznych celów. Z jednej strony ma zapewniać reprezentację wszystkich gmin członkowskich, z drugiej uwzględniać fakt, że poszczególne miasta różnią się wielkością, liczbą mieszkańców oraz potencjałem gospodarczym.

Najważniejszym organem stanowiącym i kontrolnym jest Zgromadzenie GZM, w skład którego wchodzi przedstawiciele wszystkich 41 gmin członkowskich. Co do zasady są to prezydenci miast, burmistrzowie lub wójtowie. Oznacza to, że Metropolia nie posiada własnego organu wybieranego bezpośrednio przez mieszkańców, lecz jest zarządzana przez przedstawicieli samorządów tworzących związek metropolitalny.

Rozwiązanie to ma zarówno zalety, jak i ograniczenia. Z jednej strony zapewnia ścisłe powiązanie decyzji metropolitalnych z polityką prowadzoną przez poszczególne gminy. Z drugiej powoduje, że przedstawiciele miast występują często w podwójnej roli – jako współgospodarze Metropolii oraz reprezentanci interesów własnych samorządów. W praktyce oznacza to, że proces podejmowania decyzji jest nieustannym poszukiwaniem równowagi pomiędzy interesem lokalnym i metropolitalnym.

Szczególną cechą ustroju GZM jest system tzw. podwójnej większości. Dla przyjęcia większości uchwał nie wystarczy zwykła większość głosów.

Konieczne jest jednocześnie uzyskanie poparcia większości gmin oraz reprezentowanie większości mieszkańców Metropolii. Mechanizm ten został wprowadzony w celu ograniczenia dwóch skrajnych scenariuszy. Po pierwsze, ma zapobiegać dominacji największych miast, przede wszystkim Katowic, Gliwic czy Sosnowca. Po drugie, uniemożliwia sytuację, w której liczne mniejsze gminy mogłyby blokować decyzje istotne dla zdecydowanej większości mieszkańców regionu.

W praktyce system ten wymusza budowanie szerokich koalicji i sprzyja kulturze konsensusu. Nie bez powodu wielu samorządowców podkreśla, że sukces GZM zależy bardziej od zdolności osiągnięcia porozumienia niż od formalnych kompetencji zapisanych w ustawie.

Organem wykonawczym Metropolii jest Zarząd GZM, składający się z przewodniczącego oraz członków zarządu wybieranych przez Zgromadzenie. Odpowiada on za bieżące funkcjonowanie Metropolii, przygotowywanie projektów uchwał oraz realizację zadań powierzonych przez Zgromadzenie. Paradoksalnie przewodniczący GZM dysponuje znacznie mniejszą władzą niż marszałek województwa czy prezydent dużego miasta. Jego siła wynika przede wszystkim ze zdolności budowania porozumienia pomiędzy samorządowcami, a nie z możliwości wydawania wiążących poleceń.

Warto jednak zauważyć, że rzeczywisty model zarządzania GZM wykracza poza formalne kompetencje Zarządu i Zgromadzenia

W praktyce znaczącą rolę odgrywają komisje, zespoły robocze oraz regularne spotkania samorządowców, podczas których wypracowywane są kompromisy jeszcze przed formalnym głosowaniem. Z tego względu GZM bywa określana nie tyle jako klasyczna jednostka samorządu terytorialnego, ile jako „federacja prezydentów, burmistrzów i wójtów”, której skuteczność zależy przede wszystkim od jakości współpracy pomiędzy jej uczestnikami.

To właśnie ten model współzarządzania stanowi wydawałoby się jedną z zalet, ale jednocześnie jedno z największych ograniczeń Metropolii. Sprzyja on budowaniu szerokiego konsensusu, lecz równocześnie wydłuża procesy decyzyjne i utrudnia realizację przedsięwzięć wymagających szybkich oraz odważnych decyzji. .

3.4. Kompetencje ustawowe

Zakres kompetencji Górnośląsko-Zagłębiowskiej Metropolii od początku był stosunkowo ograniczony w porównaniu z wieloma metropoliami europejskimi. Ustawodawca skoncentrował się przede wszystkim na tych obszarach, które z natury mają charakter ponadlokalny, pozostawiając większość kompetencji samorządowych po stronie gmin oraz samorządu województwa.

Najważniejszym zadaniem Metropolii jest organizacja publicznego transportu zbiorowego. GZM odpowiada za funkcjonowanie Zarządu Transportu Metropolitalnego, integrację taryfową, rozwój połączeń autobusowych i tramwajowych oraz działania związane z mobilnością mieszkańców. Do najbardziej rozpoznawalnych przedsięwzięć należą m.in. wspólny system taryfowy, integracja przewozów organizowanych wcześniej przez różne podmioty, rozwój centrów przesiadkowych oraz uruchomienie największego w Polsce systemu roweru miejskiego – Metroroweru.

Drugim obszarem działalności jest planowanie przestrzenne oraz koordynacja rozwoju przestrzennego. Kompetencje Metropolii mają jednak charakter ograniczony. GZM może przygotowywać dokumenty strategiczne i koordynować politykę przestrzenną, lecz nie posiada narzędzi pozwalających na bezpośrednią ingerencję w plany ogólne czy miejscowe plany zagospodarowania przestrzennego uchwalane przez poszczególne gminy. W praktyce oznacza to, że Metropolia dysponuje raczej instrumentami koordynacyjnymi niż władczymi.

Kolejnym filarem działalności jest wspieranie rozwoju społeczno-gospodarczego oraz promocja obszaru Metropolii. Obejmuje to współpracę międzynarodową, działania promocyjne, wspieranie innowacji oraz inicjowanie projektów związanych z transformacją gospodarczą regionu.

Warto jednak podkreślić, że rzeczywista aktywność GZM od początku wykraczała poza ustawowy katalog zadań. Metropolia podejmowała liczne inicjatywy, które trudno jednoznacznie zakwalifikować do kompetencji transportowych lub planistycznych. Przykładem mogą być grupy zakupowe energii elektrycznej i gazu, program rozwoju kolei metropolitalnej, projekt budowy sieci велоstrad, działania związane z gospodarką wodorową (Hydrogen GZM), wsparcie procesów transformacji energetycznej regionu czy aktywność w zakresie pozyskiwania środków europejskich¹⁰.

¹⁰ Górnośląsko-Zagłębiowska Metropolia, Metropolitalny Program Działań Strategicznych. Program rozwoju do Strategii Rozwoju Górnośląsko-Zagłębiowskiej Metropolii na lata 2022–2027, z perspektywą do 2035 r., Katowice 2023

W tym sensie GZM stopniowo ewoluowała od instytucji zajmującej się głównie transportem publicznym do podmiotu aspirującego do odgrywania szerszej roli rozwojowej. Część tych przedsięwzięć zakończyła się sukcesem, część pozostaje nadal na etapie planów lub analiz, jednak sam kierunek działania pokazuje, że Metropolia konsekwentnie stara się wykorzystywać swoje ustawowe kompetencje jako punkt wyjścia do realizacji znacznie ambitniejszych celów.

Paradoksalnie właśnie ta rozbieżność pomiędzy relatywnie wąskim zakresem kompetencji ustawowych a szerokimi ambicjami rozwojowymi stała się jedną z najbardziej charakterystycznych cech funkcjonowania Górnośląsko-Zagłębiowskiej Metropolii. W dużej mierze to ona wyznacza dziś granice możliwości dalszego rozwoju tej instytucji oraz stanowi jeden z głównych argumentów w dyskusji nad potrzebą rozszerzenia kompetencji metropolitalnych w Polsce.

3.5. System finansowania

Jedną z najważniejszych cech odróżniających Górnośląsko-Zagłębiowską Metropolię od wcześniejszych form współpracy międzygminnej jest posiadanie własnych, ustawowo zagwarantowanych źródeł dochodów. To właśnie stabilny system finansowania sprawił, że GZM stała się trwałą instytucją publiczną zdolną do realizacji własnych polityk rozwojowych, a nie jedynie platformą dobrowolnej współpracy samorządów.

Podstawowym źródłem dochodów Metropolii jest udział w podatku dochodowym od osób fizycznych (PIT). W pierwszych latach funkcjonowania GZM wynosił on 5% udział we wpływach z PIT osiągniętych przez mieszkańców obszaru Metropolii, natomiast po zmianach wynosi on 0,49% od dochodów podatników. Obecnie dochody z tego tytułu szacuje się na 665 mln zł w 2026 roku i stanowią około jednej czwartej całego budżetu GZM.¹¹

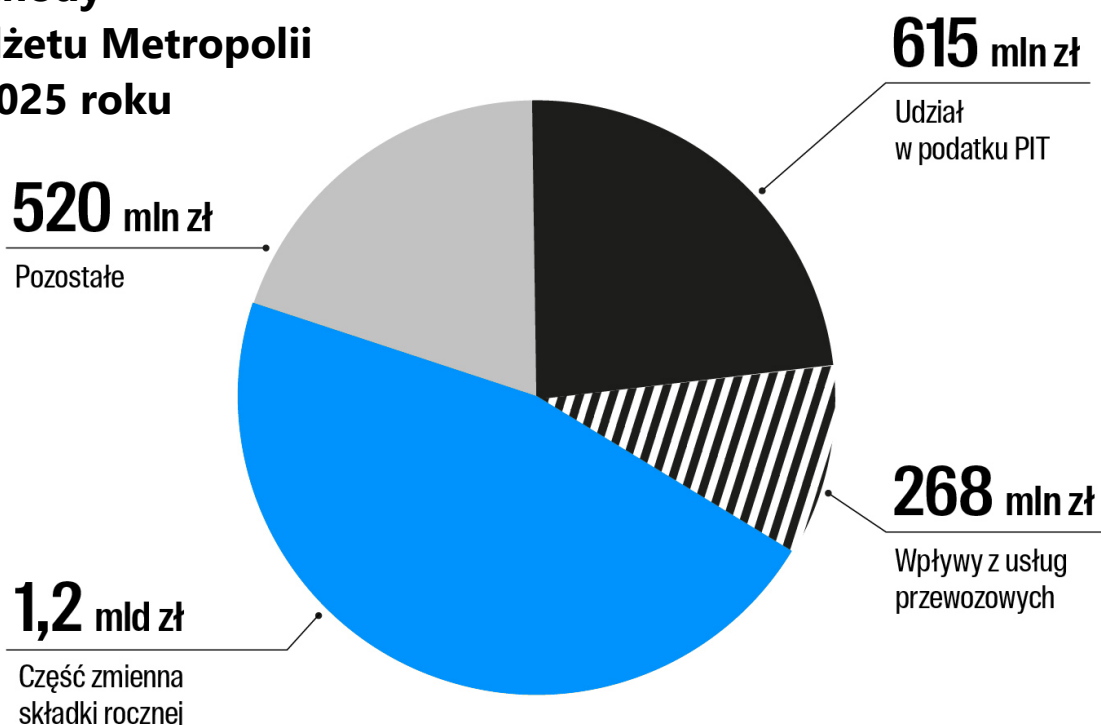
Drugim filarem finansowania są składki gmin członkowskich. Mają one charakter obowiązkowy i są przeznaczone przede wszystkim na organizację publicznego transportu zbiorowego. W praktyce stanowią one największą pozycję dochodową Metropolii. W 2026 roku szacuje się kwotę 1,3 mld zł z tego tytułu. Innym jeszcze źródłem finansowania pozostają środki europejskie, dotacje celowe oraz wpływy związane z realizacją konkretnych projektów.

¹¹ TVP3 Katowice, „GZM z budżetem na 2026 rok. Ponad 2,9 mld zł na wydatki”, 17 grudnia 2025 r., dostęp: 6 lipca 2026.

Dzięki temu łączny budżet GZM w 2026 roku szacuje się na poziomie ok. 2,8 mld zł.¹², co stawia ją wśród największych organizacji samorządowych w Polsce pod względem skali zarządzanych środków.

Struktura wydatków dobrze pokazuje rzeczywiste priorytety Metropolii. Zdecydowana większość budżetu – ponad 80%.¹³ – przeznaczana jest na transport publiczny, obejmujący funkcjonowanie autobusów, tramwajów, integrację taryfową, rozwój infrastruktury przesiadkowej oraz nowe projekty mobilności, takie jak Metrorower. Pozostałe środki trafiają m.in. na działania związane z planowaniem przestrzennym, promocją gospodarczą, projektami rozwojowymi oraz funkcjonowaniem administracji Metropolii.

Dochody budżetu Metropolii w 2025 roku



Ponad **80%** wydatków przeznaczane jest na transport.

Źródło: GZM

Warto podkreślić, że model finansowania GZM znacząco różni się od rozwiązań stosowanych w wielu metropoliach Europy Zachodniej.

¹² „Prawie 3 mld zł na wydatki. Jedyna w Polsce metropolia ma swój budżet”, PortalSamorzadowy.pl, 17 grudnia 2025 r.

¹³ Górnośląsko-Zagłębiowska Metropolia, *Raport o stanie Górnośląsko-Zagłębiowskiej Metropolii za 2025 rok*, Katowice 2026.

Nie posiada ona własnych podatków, nie dysponuje szerokim zakresem dochodów majątkowych ani możliwością samodzielnego kształtowania polityki fiskalnej. W dużej mierze przypomina raczej federację współpracujących samorządów niż odrębny szczebel administracji publicznej.

Jednocześnie właśnie stabilne dochody z PIT pozwoliły GZM przejść od etapu dobrowolnej współpracy do etapu realizacji własnych polityk publicznych. W ciągu funkcjonowania budżet Metropolii wzrósł z 383 mln zł w 2018 roku (w tym udział w podatku PIT 347 mln zł) do ponad 2,876 mld zł w 2026 roku (w tym udział w podatku PIT 665 mln zł), co pokazuje skalę instytucjonalnej i finansowej ewolucji tego przedsięwzięcia.¹⁴

GZM 2018–2026 w liczbach



¹⁴ Górnośląsko-Zagłębiowska Metropolia, 2017–2026. Siła wspólnego działania. Raport podsumowujący dziewięć lat funkcjonowania Górnośląsko-Zagłębiowskiej Metropolii, Katowice 2026.

4. Bilans doświadczeń GZM – od integracji transportu do poszukiwania nowej tożsamości

Dziewięć lat funkcjonowania Górnośląsko-Zagłębiowskiej Metropolii pozwala już na oddzielenie przedsięwzięć, które rzeczywiście zmieniły sposób funkcjonowania regionu, od projektów, które pozostały przede wszystkim elementem wizji rozwojowej. Bilans ten pokazuje wyraźnie, że GZM osiąga najlepsze rezultaty tam, gdzie posiada jednoznaczne kompetencje ustawowe i może korzystać z wcześniej wypracowanych mechanizmów współpracy. Znacznie gorzej radzi sobie natomiast w obszarach wymagających wpływania na polityki prowadzone przez gminy lub administrację rządową.

4.1. Transport – sukces GZM czy efekt wieloletniej ewolucji?

Największe osiągnięcia Metropolii najczęściej identyfikowane są z integracją transportu publicznego. Powstanie Zarządu Transportu Metropolitalnego, rozwój połączeń międzygminnych, dalsza integracja taryfowa oraz cyfryzacja systemu sprzedaży biletów niewątpliwie zmieniły codzienne funkcjonowanie mieszkańców regionu. Ocena ta wymaga jednak pewnego dopowiedzenia. Sukces ten nie był rezultatem budowy całkowicie nowego systemu, lecz raczej efektem konsumpcji doświadczeń i rozwiązań rozwijanych przez kilkadziesiąt lat jeszcze przed powstaniem samej Metropolii.

Przez blisko trzy dekady funkcjonował Komunikacyjny Związek Komunalny GOP, który odpowiadał za organizację komunikacji autobusowej i tramwajowej na obszarze w większości dzisiejszej Metropolii. To właśnie w ramach KZK GOP wypracowano mechanizmy wspólnego finansowania przewozów, podziału kosztów pomiędzy gminami oraz praktyczne doświadczenia związane z funkcjonowaniem systemu obejmującego ponad dwa miliony mieszkańców. Można wręcz powiedzieć, że GZM nie tyle stworzyła system transportowy od podstaw, ile przejęła i rozwinęła dorobek wcześniejszych instytucji.

Nie umniejsza to znaczenia samej Metropolii. Wręcz przeciwnie. Jednym z największych osiągnięć GZM było uporządkowanie i dalsza integracja rozwiązań rozwijanych wcześniej przez KZK GOP,

MZKP Tarnowskie Góry i MZK Tychy. Paradoksalnie jednak właśnie ten przykład pokazuje, że największe sukcesy GZM pojawiały się tam, gdzie istniały już wcześniejsze fundamenty instytucjonalne i wieloletnia kultura współpracy.



Źródło: Górnośląsko-Zagłębiowska Metropolia

4.2. Metrorower – sukces czy kosztowna usługa?

Do najbardziej rozpoznawalnych przedsięwzięć Metropolii należy również Metrorower. Uruchomiony w 2024 roku system objął kilkadziesiąt gmin i ponad siedem tysięcy rowerów, stając się największym systemem roweru publicznego w Polsce¹⁵. Projekt ten niewątpliwie zwiększył rozpoznawalność GZM i wpisał się w europejskie trendy związane z rozwojem mikromobilności.

¹⁵ Metrorower, „Pierwszy milion wypożyczeń. Metrorower podsumowuje wyniki za sezon 2024 i przechodzi na tryb zimowy”, 17 grudnia 2024.

Jednocześnie trudno uznać go za przedsięwzięcie przełomowe dla funkcjonowania całego obszaru metropolitalnego.

Co więcej, nie jest to klasyczna inwestycja infrastrukturalna, lecz usługa realizowana w formule outsourcingowej. Większość zadań związanych z dostawą, obsługą i utrzymaniem systemu powierzono operatorowi zewnętrznemu, podczas gdy rola Metropolii sprowadza się przede wszystkim do organizacji i finansowania przedsięwzięcia.

Nie oznacza to, że Metrorower należy oceniać negatywnie. Wypełnia on istotną funkcję transportu „ostatniej mili” i uzupełnia system komunikacji zbiorowej. Warto jednak zachować odpowiednie proporcje i pamiętać, że jego znaczenie jest raczej komplementarne niż strategiczne. Trudno porównywać jego wpływ z potencjalnymi efektami rozwoju kolei metropolitalnej czy budowy spójnej sieci велоstrad.

4.3. Kolej metropolitalna – największy projekt i największe rozczarowanie

Jeżeli wskazać przedsięwzięcie, które najlepiej obrazuje rozdźwięk pomiędzy ambicjami a rzeczywistymi możliwościami GZM, byłaby nim właśnie kolej metropolitalna. Projekt ten od początku zajmował centralne miejsce w dokumentach strategicznych i miał stać się jednym z najważniejszych elementów integracji całego obszaru metropolitalnego. Jak czytamy w dokumentach strategicznych GZM, Kolej Metropolitalna ma być docelowym kręgosłupem transportu publicznego w Metropolii, ale dziś jest raczej programem inwestycyjno-organizacyjnym niż działającą, samodzielną koleją na wzór SKM Trójmiasto.¹⁶

W praktyce jednak GZM nie posiada kompetencji pozwalających samodzielnie realizować inwestycje kolejowe. Uzależnienie od decyzji PKP PLK, Ministerstwa Infrastruktury i programów rządowych sprawiło, że przedsięwzięcie rozwija się znacznie wolniej, niż pierwotnie zakładano. Dopiero po 2029/2030 r. planowany jest przetarg na operatora Metrokolei. GZM zapowiedziała, że w lutym 2027 r. ma zostać ogłoszone zamówienie na operatora, który od 2029 r. będzie obsługiwał połączenia.¹⁷

¹⁶ Górnśląsko-Zagłębiowska Metropolia, „Kolej Metropolitalna”, oficjalny portal GZM, <https://kolejmetropolitalna.pl>

¹⁷ „Krok w kierunku Metrokolei. Ma powstać główna oś poruszania się po regionie”, PortalSamorządowy.pl, 5 lutego 2026.

Po niemal dekadzie funkcjonowania Metropolii kolej metropolitalna pozostaje bardziej koncepcją organizacyjną niż rzeczywiście funkcjonującym systemem. O ile udało się poprawić integrację taryfową i zwiększyć częstotliwość niektórych połączeń, o tyle stworzenie odpowiednika kolei aglomeracyjnych funkcjonujących w Warszawie czy Trójmieście pozostaje zadaniem na kolejne lata.

4.4. Gospodarka odpadami i gospodarka obiegu zamkniętego – ambitne plany bez przełomu

Wśród projektów, które pozostały bardziej deklaracją niż rzeczywistością, należy wymienić również budowę metropolitalnego systemu gospodarki obiegu zamkniętego. Strategia rozwoju GZM zakładała rozwój wspólnej infrastruktury związanej z zagospodarowaniem odpadów i komunalnych osadów ściekowych. Problemy gospodarki odpadami zostały zresztą zidentyfikowane jako jedno z istotnych wyzwań dla całego obszaru. Najbardziej istotny temat to budowa instalacji termicznego przekształcania odpadów komunalnych (spalarni odpadów). Z samych analiz GZM wynika, że zapotrzebowanie na terenie metropolii to 250-300 tys. odpadów do termicznego przetworzenia rocznie.¹⁸

Pomimo tych deklaracji nie udało się stworzyć wspólnego systemu gospodarowania odpadami. Poszczególne gminy nadal prowadzą własną politykę, a różnice dotyczą zarówno modeli organizacyjnych, jak i wysokości opłat ponoszonych przez mieszkańców. W efekcie obszar ten pozostaje jednym z najbardziej niewykorzystanych potencjałów współpracy metropolitalnej. Oczywiście, w obronie GZM można uznać, iż ustawodawca nie wyposażył GZM w instrumenty operacyjne jak w przypadku transportu publicznego. Niemniej, stosowne jest pytanie, czy GZM wykorzystała wszystkie możliwości, jakie dawały jej kompetencje w zakresie rozwoju społeczno-gospodarczego, na co składa się również system gospodarki komunalnej oraz gospodarka obiegu zamkniętego? Idąc dalej, czy GZM mając dziś kompetencje do zarządzania obszarem gospodarki komunalnej jest przygotowany do działań operacyjnych, mając już wcześniej ten obszar w swojej strategii?

¹⁸ „Przetworzy do 60 tys. ton odpadów rocznie. Metropolia chce mieć własną spalarnię”, PortalSamorządowy.pl, 24 września 2025 r.

4.5. Planowanie przestrzenne – wielka nieobecna

Podobnie jak z odpadami wygląda sytuacja w zakresie planowania przestrzennego. Chociaż dokumenty strategiczne wielokrotnie wskazywały na konieczność koordynacji polityk przestrzennych, Metropolia nie otrzymała instrumentów pozwalających skutecznie wpływać na decyzje podejmowane przez gminy.

W rezultacie proces suburbanizacji (proces rozrastania się przedmieść) czy konkurencji o tereny inwestycyjne nadal przebiega przede wszystkim według logiki lokalnej. Można wręcz stwierdzić, że w tej dziedzinie GZM pozostaje bardziej forum współpracy i wymiany informacji niż rzeczywistym podmiotem prowadzącym politykę przestrzenną. Bez wspólnego planowania przestrzennego trudno będzie realizować transport publiczny czy politykę inwestycyjną.

4.6. Innowacyjność i gospodarka – między ambicją a symboliką

Podobny rozdział między ambicjami a możliwościami można dostrzec w przypadku części projektów związanych z innowacyjnością. Wśród nich znalazły się m.in. rozwój hubu bezzałogowych statków powietrznych, elektromobilność, w tym m.in. Hydrogen GZM (projekt wodorowy) czy różnego rodzaju projekty pilotażowe.¹⁹

Niektóre z tych inicjatyw miały niewątpliwie duże znaczenie promocyjne, jednak ich wpływ na strukturę gospodarczą regionu pozostaje ograniczony. Trudno uznać, że przedsięwzięcia związane z dronami czy autonomiczną mobilnością stanowiły odpowiedź na podstawowe wyzwania regionu związane z transformacją gospodarczą, depopulacją czy restrukturyzacją terenów przemysłowych. Można odnieść wrażenie, że część z nich miała bardziej charakter eksperymentalny i wizerunkowy niż rzeczywiste rozwojowy.

¹⁹ Górnośląsko-Zagłębiowska Metropolia, Metropolitalny Program Działań Strategicznych. Program rozwoju do Strategii Rozwoju Górnośląsko-Zagłębiowskiej Metropolii na lata 2022–2027, z perspektywą do 2035 r., Katowice 2023

4.7. Metropolia Nauki – niedoceniony sukces

Jednym z ciekawszych przykładów jest natomiast projekt Metropolii Nauki. Początkowo mógł on sprawiać wrażenie przedsięwzięcia o znaczeniu głównie symbolicznym, jednak organizacja Europejskiego Miasta Nauki 2024 pokazała, że współpraca uczelni wyższych i środowiska naukowego może stać się jednym z najbardziej trwałych elementów budowania przewag konkurencyjnych regionu.²⁰

Paradoksalnie właśnie ten obszar może w dłuższej perspektywie przynieść większą wartość dodaną niż część kosztownych projektów infrastrukturalnych i promocyjnych.

4.8. Metropolitalne grupy zakupowe – przykład wykorzystania efektu skali

Do najbardziej pragmatycznych i jednocześnie najmniej spektakularnych przedsięwzięć realizowanych przez Górnośląsko-Zagłębiowską Metropolię należą metropolitalne grupy zakupowe. Ich istotą jest wspólne organizowanie zakupów energii elektrycznej i gazu dla gmin członkowskich oraz podległych im jednostek organizacyjnych. Dzięki agregacji popytu Metropolia jest w stanie negocjować korzystniejsze warunki cenowe oraz ograniczać koszty organizacyjne związane z prowadzeniem setek odrębnych postępowań przetargowych.

W kolejnych latach przedsięwzięcie obejmowało coraz większą liczbę uczestników. O ile w pierwszych edycjach grup zakupowych uczestniczyło kilkadziesiąt podmiotów, o tyle obecnie liczba ta wzrosła do ponad 300 jednostek, a energia dostarczana jest do około 1500 instytucji publicznych. Wartość zawieranych kontraktów liczona jest w setkach milionów złotych, podczas gdy koszty organizacji całego przedsięwzięcia pozostają relatywnie niewielkie.²¹

Sukces projektu wynikał przede wszystkim z faktu, że nie wymagał on ograniczania autonomii poszczególnych gmin ani tworzenia nowych struktur organizacyjnych. GZM pełniła rolę koordynatora i organizatora wspólnych zakupów, podczas gdy uczestnicy zachowywali pełną swobodę w zakresie własnych potrzeb i wielkości zamówień. Co istotne, korzyści wynikające z udziału w grupie zakupowej były stosunkowo szybko dostrzegalne, a sam projekt nie generował konfliktów pomiędzy poszczególnymi samorządami.

²⁰ Uniwersytet Śląski w Katowicach, Publikacja podsumowująca rok obchodów Europejskiego Miasta Nauki Katowice 2024, 3 czerwca 2025 r.

²¹ Polska Agencja Prasowa, „Powstaje największa grupa zakupowa energii m.in. dla samorządów”, 22 sierpnia 2023.

Choć metropolitalne grupy zakupowe trudno uznać za przedsięwzięcie zmieniające sposób funkcjonowania całego obszaru metropolitalnego, stanowią one jeden z najbardziej efektywnych ekonomicznie projektów realizowanych przez GZM. Są również przykładem charakterystycznego dla Metropolii modelu działania, opartego na wykorzystaniu efektu skali i świadczeniu wspólnych usług dla gmin członkowskich. Paradoksalnie właśnie te stosunkowo mało spektakularne przedsięwzięcia najlepiej pokazują, że GZM osiąga największe sukcesy tam, gdzie współpraca nie wymaga rezygnacji z lokalnej autonomii, lecz pozwala wszystkim uczestnikom uzyskać wymierne korzyści.

4.9. Fundusz Solidarności – najbardziej autorski projekt GZM

Jeżeli wskazać przedsięwzięcie, które najpełniej odzwierciedlało pierwotną filozofię funkcjonowania Górnośląsko-Zagłębiowskiej Metropolii, byłby nim niewątpliwie Fundusz Solidarności. Utworzony już na początku działalności GZM mechanizm miał przeciwdziałać pogłębianiu się różnic rozwojowych pomiędzy silniejszymi i słabszymi gminami tworzącymi Metropolię. Założenie było stosunkowo proste – skoro GZM stanowi jeden organizm społeczno-gospodarczy, to rozwój poszczególnych jego części nie powinien odbywać się kosztem pozostałych.

Pierwsza edycja programu uruchomiona w 2018 roku dysponowała kwotą przekraczającą 100 mln zł i umożliwiła realizację ponad stu przedsięwzięć.²² W kolejnych latach środki kierowano między innymi na działania związane z ograniczaniem niskiej emisji, modernizacją infrastruktury drogowej, termomodernizacją budynków czy rewitalizacją przestrzeni publicznych.

Fundusz Solidarności miał jednak znaczenie wykraczające poza samą wartość przekazywanych środków. W praktyce był próbą stworzenia mechanizmu redystrybucji korzyści wynikających z funkcjonowania Metropolii. Stanowił odpowiedź na obawy części mniejszych gmin, że dominującą pozycję w GZM będą zajmowały największe miasta, podczas gdy korzyści z integracji nie będą rozkładały się równomiernie.

²² Górnośląsko-Zagłębiowska Metropolia, „Fundusz Solidarności”.

W tym sensie Fundusz Solidarności pełnił również funkcję polityczną i integracyjną. Pozwalał budować zaufanie pomiędzy gminami oraz wzmacniał poczucie współodpowiedzialności za rozwój całego obszaru metropolitalnego. Można wręcz stwierdzić, że był swoistą ceną za utrzymanie spójności tak zróżnicowanej wspólnoty samorządowej.

Jednocześnie funkcjonowanie Funduszu ujawniło jedną z podstawowych cech modelu rozwojowego przyjętego przez GZM. Znaczna część energii instytucjonalnej została skierowana na mechanizmy redystrybucji środków pomiędzy gminami, a nie na realizację przedsięwzięć generujących trwałą wartość dodaną dla całego obszaru funkcjonalnego. W efekcie Fundusz Solidarności przyczyniał się do poprawy warunków życia mieszkańców poszczególnych gmin, ale tylko w ograniczonym stopniu prowadził do wzmacniania integracji metropolitalnej.

Można więc postawić tezę, że Fundusz Solidarności był jednocześnie jednym z największych sukcesów politycznych GZM i jednym z przejawów ograniczeń jej modelu funkcjonowania. Z jednej strony umożliwił utrzymanie solidarności pomiędzy gminami i ograniczał ryzyko marginalizacji słabszych jednostek. Z drugiej jednak strony utrwał logikę funkcjonowania Metropolii jako mechanizmu redystrybucji środków, a nie podmiotu realizującego wspólne przedsięwzięcia o charakterze strategicznym.

Paradoksalnie właśnie ewolucja Funduszu Solidarności dobrze pokazuje dojrzewanie samej GZM. O ile w pierwszych latach funkcjonowania priorytetem było budowanie zaufania i wzmacnianie wewnętrznej spójności, o tyle po niemal dekadzie działalności coraz wyraźniej pojawia się pytanie, czy model oparty przede wszystkim na solidarności finansowej nie powinien stopniowo ustępować miejsca modelowi opartemu na wspólnych inwestycjach i przedsięwzięciach generujących korzyści dla całego obszaru metropolitalnego. W nowelizacji ustawy GZM wpisano jednak, iż „co najmniej 40% wydatków związku metropolitalnego przeznaczonych na jego zadania własne służy finansowaniu zadań realizowanych na obszarze gmin niemających statusu miasta na prawach powiatu”.²³

²³ Ustawa z dnia 11 czerwca 2026 r. o związku metropolitalnym w województwie pomorskim, Dz.U. z dnia 7 lipca 2026 r. Poz. 912, art. 61 ust.

4.10. Bilans pierwszej dekady

Najlepszą odpowiedź na tak sformułowane zadanie daje analiza struktury wydatków Metropolitalnego Programu Działań Strategicznych. Zdecydowana większość środków – około 90% – została skierowana na działania związane z mobilnością i dostępnością transportową. Znacznie mniejsze środki przeznaczono na innowacyjność, rozwój społeczny czy kwestie przestrzenne.²⁴

Pokazuje to, że pomimo szerokiej wizji rozwoju Górnośląsko-Zagłębiowska Metropolia pozostaje przede wszystkim metropolią transportową. Problemy związane z gospodarką odpadami, polityką przestrzenną, demografią czy transformacją gospodarczą miały zdecydowanie mniejsze znaczenie finansowe i instytucjonalne.

Bilans dziewięciu lat funkcjonowania prowadzi zatem do bardziej zniuansowanej oceny działalności Metropolii. GZM okazała się sprawnym organizatorem usług publicznych oraz instytucją zdolną do rozwijania przedsięwzięć opartych na wcześniejszych doświadczeniach i istniejących strukturach współpracy. Znacznie trudniej przychodziło jej natomiast inicjowanie nowych polityk rozwojowych wymagających przełamywania lokalnych interesów lub oddziaływania na decyzje administracji centralnej.

Paradoksalnie największym sukcesem GZM może być więc nie tyle stworzenie całkowicie nowych funkcji, ile uporządkowanie i rozwinięcie procesów integracyjnych dojrzewających w regionie przez wiele wcześniejszych lat. Jednocześnie największe słabości Metropolii ujawniają się tam, gdzie próbuje ona kreować nowe obszary współpracy bez odpowiednich kompetencji lub bez wcześniejszych doświadczeń instytucjonalnych. I być może właśnie ta obserwacja najpełniej oddaje charakter pierwszej dekady funkcjonowania Górnośląsko-Zagłębiowskiej Metropolii.

²⁴ Górnośląsko-Zagłębiowska Metropolia, Metropolitalny Program Działań Strategicznych. Program rozwoju do Strategii Rozwoju Górnośląsko-Zagłębiowskiej Metropolii na lata 2022–2027, z perspektywą do 2035 r., Katowice 2023

5. Lekcje płynące z doświadczeń Górnośląsko-Zagłębiowskiej Metropolii

Doświadczenia pierwszych lat funkcjonowania Górnośląsko-Zagłębiowskiej Metropolii pokazują, że sukces projektu metropolitalnego zależy nie tylko od zakresu kompetencji czy wielkości budżetu, lecz przede wszystkim od jakości współpracy pomiędzy tworzącymi go samorządami. Analiza działalności GZM pozwala wskazać kilka najważniejszych wniosków, które mogą mieć znaczenie dla dalszego rozwoju Metropolii oraz dla innych obszarów metropolitalnych powstających w Polsce.

5.1. Od efektu synergii do paradoksów zarządzania

Utworzenie Górnośląsko-Zagłębiowskiej Metropolii opierało się na prostym założeniu: wiele problemów rozwojowych centralnej części województwa śląskiego przekroczyło możliwości pojedynczych miast i wymaga wspólnego działania. Integracja transportu publicznego, rozwój infrastruktury, poprawa mobilności mieszkańców czy wzmacnianie konkurencyjności gospodarczej miały być łatwiejsze do osiągnięcia dzięki współpracy 41 gmin niż poprzez samodzielne działania każdego z samorządów.²⁵

W wielu obszarach założenie to okazało się słuszne. Powstanie Zarządu Transportu Metropolitalnego, integracja taryf przewozowych, wspólne zakupy energii i gazu czy uruchomienie systemu Metroroweru pokazują, że Metropolia potrafi generować efekty skali niedostępne dla pojedynczych gmin. Szczególnie grupy zakupowe energii stały się przykładem przedsięwzięcia, w którym korzyści ze współpracy były szybko odczuwalne przez wszystkich uczestników.

Jednocześnie doświadczenia pierwszej dekady funkcjonowania GZM pokazały, że współpraca nie oznacza zaniku lokalnych interesów. Miasta tworzące Metropolię pozostają partnerami, ale równocześnie konkurują o mieszkańców, inwestorów, środki publiczne czy prestiż polityczny.

²⁵Szołtysek J., Papaj T., Bliskość międzyorganizacyjna i skuteczność działań Górnośląsko-Zagłębiowskiej Metropolii - paradoksy zarządzania, w: Górnośląsko-Zagłębiowska Metropolia. Wybrane zagadnienia, red. nauk. Kosiń P., Podsiadło J., Wydawnictwo Naukowe Akademii WSB, Polskie Towarzystwo Ekonomiczne w Katowicach, 2021, s.27-40

W efekcie GZM funkcjonuje w warunkach tzw. kooperacji, czyli współistnienia współpracy i rywalizacji.²⁶

Paradoks polega na tym, że te same czynniki, które sprzyjają współpracy, mogą jednocześnie ograniczać jej skuteczność. Bliskość geograficzna, podobne doświadczenia gospodarcze i wieloletnie relacje pomiędzy samorządowcami ułatwiają osiągnięcie porozumienia. Z drugiej jednak strony sprzyjają tworzeniu się nieformalnych koalicji interesów oraz wzmacnianiu perspektywy lokalnej kosztem przedsięwzięć o znaczeniu metropolitalnym.²⁷

Dobrym przykładem tego zjawiska był Fundusz Solidarności. Odegrał on istotną rolę integrującą i pozwolił wesprzeć miasta borykające się z największymi problemami społecznymi i infrastrukturalnymi. Jednocześnie pojawiały się pytania, czy środki te nie powinny zostać przeznaczone na projekty generujące większą wartość dla całej Metropolii. W praktyce spór nie dotyczył jedynie sposobu wydatkowania pieniędzy, lecz odpowiedzi na pytanie, czy GZM ma być przede wszystkim wspólnotą solidarności, czy wspólnotą wspólnych inwestycji.

Podobne napięcia można było zaobserwować przy realizacji велоstrad czy planowaniu kolei metropolitalnej. O ile wszyscy zgadzali się co do potrzeby realizacji tych projektów, o tyle znacznie trudniej było osiągnąć porozumienie dotyczące przebiegu tras, kolejności inwestycji czy podziału kosztów. Każde miasto oczekiwało bowiem, że korzyści z realizowanych przedsięwzięć będą widoczne przede wszystkim na jego terenie.

W pierwszych latach działalności GZM można było również zauważyć dominację logiki kompromisu nad logiką efektywności. Wiele projektów projektowano w taki sposób, aby żadna z gmin nie czuła się pominięta. Sprzyjało to budowaniu zaufania i stabilności współpracy, ale jednocześnie prowadziło do rozpraszania środków finansowych pomiędzy dużą liczbę mniejszych przedsięwzięć. Efektem było ograniczenie zdolności Metropolii do realizacji kilku dużych projektów o potencjalnie przełomowym znaczeniu dla całego regionu.

²⁶ ibidem,

²⁷ ibidem,

Nie oznacza to jednak, że paradoksy zarządzania są dowodem słabości GZM. W dużej mierze wynikają one z natury organizacji metropolitalnych, które opierają się na współpracy autonomicznych podmiotów. W takim systemie napięcia pomiędzy współpracą i konkurencją, solidarnością i efektywnością czy interesem lokalnym i metropolitalnym są zjawiskiem naturalnym.

Bilans pierwszej dekady

Sukces	Częściowy sukces	Niepowodzenie
ZTM	Metropolia Nauki	Kolej Metropolitalna
Integracja taryf	Grupy zakupowe	GOZ
Fundusz Solidarności	Hydrogen GZM	Planowanie przestrzenne
Metrorower		Promocja

Doświadczenia pierwszej dekady funkcjonowania GZM pokazują więc, że o sukcesie Metropolii decyduje nie tyle zakres jej formalnych kompetencji, ile zdolność do budowania zaufania i przekładania współpracy na wspólne działania. W tym sensie największym wyzwaniem nie jest stworzenie kolejnych mechanizmów współpracy, lecz umiejętność wykorzystania ich do realizacji przedsięwzięć wykraczających poza perspektywę pojedynczych miast.²⁸

5.2. Strategia GZM jako pole ścierania się interesów lokalnych i metropolitalnych

Jednym z głównych powodów utworzenia Górnośląsko-Zagłębiowskiej Metropolii było przekonanie, że wiele problemów rozwojowych wykracza poza granice pojedynczych miast i wymaga wspólnego działania. W praktyce szybko okazało się jednak, że wypracowanie wspólnej strategii dla 41 gmin o różnym potencjale gospodarczym, odmiennych problemach i różnych oczekiwaniach wobec Metropolii jest znacznie trudniejsze, niż mogło się wydawać na etapie tworzenia GZM.²⁹

²⁸ ibidem,

²⁹ Szołtysek J., Papaj T., Strategia Górnośląsko-Zagłębiowskiej Metropolii jako efekt synergii jej członków, w: Górnośląsko-Zagłębiowska Metropolia. Strategiczne wyzwania, red. nauk. Kosiń P., Podsiadło J., Akademia WSB, Polskie Towarzystwo Ekonomiczne w Katowicach, 2022, s.47-59

Katowice, Gliwice czy Tychy częściej postrzegają Metropolię jako narzędzie wzmacniania konkurencyjności gospodarczej regionu i realizacji dużych przedsięwzięć infrastrukturalnych. Z kolei miasta takie jak Bytom, Świętochłowice, Piekary Śląskie czy Chorzów większą wagę przywiązują do działań wspierających procesy rewitalizacji, przeciwdziałania depopulacji oraz mechanizmów solidarnościowych. Nie oznacza to trwałych podziałów, ale pokazuje, że interes metropolitalny nie zawsze jest rozumiany w ten sam sposób przez wszystkich uczestników współpracy. Strategia GZM jest w praktyce nie tyle planem rozwoju, ile procesem ciągłego godzenia odmiennych interesów i priorytetów.³⁰

Doświadczenia pierwszej dekady funkcjonowania GZM wskazują, że największym wyzwaniem nie jest brak wspólnej strategii, lecz zdolność do jej konsekwentnej realizacji w warunkach ścierania się różnych wizji rozwoju. Metropolia może bowiem skutecznie funkcjonować tylko wtedy, gdy potrafi zachować równowagę pomiędzy solidarnością wewnętrzną a realizacją przedsięwzięć tworzących rzeczywistą wartość dodaną dla całego obszaru funkcjonalnego.

Można więc postawić tezę, że strategia GZM jest nie tyle dokumentem wyznaczającym kierunki rozwoju, ile mechanizmem budowania kompromisu pomiędzy interesami lokalnymi i metropolitalnymi. Od skuteczności tego procesu zależy nie tylko powodzenie poszczególnych projektów, ale również trwałość samej idei współpracy metropolitalnej.³¹

5.3. Asymetria informacji jako źródło erozji zaufania

Jednym z mniej widocznych, ale dużym wyzwaniem stojącym przed Górnośląsko-Zagłębiowską Metropolią jest nierównomierny dostęp do informacji i wiedzy eksperckiej. W organizacji zrzeszającej 41 gmin o bardzo zróżnicowanym potencjale administracyjnym i finansowym trudno oczekiwać, aby wszyscy uczestnicy procesu decyzyjnego dysponowali takim samym zasobem wiedzy oraz jednakową zdolnością oceny skutków proponowanych rozwiązań.³²

³⁰ ibidem,

³¹ ibidem,

³² Szoltysek J., Papaj T.. Asymetria informacji organów samorządowych Górnośląsko - Zagłębiowskiej Metropolii w: Górnośląsko - Zagłębiowska Metropolia. Czas na zmiany, red. nauk. Podsiadło J., Lis M., Akademia WSB ; Polskie Towarzystwo Ekonomiczne w Katowicach, 2024, s. 61-73

Największe miasta, takie jak Katowice, Gliwice czy Tychy, dysponują rozbudowanymi instytucjami, własnym zapleczem eksperckim oraz większym doświadczeniem w przygotowywaniu skomplikowanych projektów inwestycyjnych. Mniejsze gminy często nie posiadają porównywalnych zasobów kadrowych i analitycznych, przez co w większym stopniu opierają się na informacjach przekazywanych przez Metropolię, podmioty zewnętrzne lub największych partnerów³³.

Problem ten był szczególnie widoczny podczas prac nad koncepcją kolei metropolitalnej. Projekt wymagał analiz transportowych, prognoz ruchu pasażerskiego, oceny przepustowości infrastruktury kolejowej oraz określenia przyszłych kosztów funkcjonowania systemu. Nie wszystkie samorządy posiadały możliwość samodzielnej weryfikacji takich opracowań. W praktyce część uczestników procesu była zmuszona opierać się na analizach przygotowanych przez wyspecjalizowane podmioty lub przez samą Metropolię.

Nie oznaczało to braku transparentności, ale naturalnie zwiększało różnice w poziomie wiedzy pomiędzy uczestnikami procesu decyzyjnego³⁴.

Podobne zjawisko można było zaobserwować podczas dyskusji dotyczących Funduszu Solidarności. Choć jego idea była stosunkowo prosta, odmienne były interpretacje skutków ekonomicznych tego mechanizmu. Dla miast takich jak Bytom, Świętochłowice czy Piekary Śląskie Fundusz stanowił ważne narzędzie wyrównywania szans rozwojowych. Z kolei część większych ośrodków wskazywała, że długofalowe skutki redystrybucji środków mogą ograniczać możliwości finansowania projektów o charakterze metropolitalnym. Spór nie wynikał wyłącznie z różnicy interesów, ale również z odmiennych ocen danych ekonomicznych i różnych sposobów interpretowania korzyści płynących z funkcjonowania Metropolii³⁵.

Interesującym przykładem pozostają także велоstrady. Dyskusje dotyczące przebiegu tras, kolejności realizacji odcinków czy spodziewanej liczby użytkowników często opierały się na różnych zestawach danych oraz odmiennych założeniach planistycznych.

³³ ibidem,

³⁴ ibidem,

³⁵ ibidem,

Dla jednych gmin kluczowe znaczenie miała funkcja transportowa tras rowerowych, dla innych ich znaczenie rekreacyjne lub lokalne. W rezultacie część sporów wynikała nie tyle z konfliktu interesów, ile z różnic w sposobie interpretacji tych samych informacji.³⁶

Sama asymetria informacji nie musi prowadzić do konfliktów. Problem pojawia się jednak wtedy, gdy część uczestników zaczyna postrzegać proces podejmowania decyzji jako niewystarczająco przejrzysty lub gdy pojawia się przekonanie, że nie wszystkie podmioty dysponują porównywalnym dostępem do wiedzy. W takich warunkach łatwo o wzrost ostrożności i koncentrację na ochronie własnych interesów zamiast poszukiwania rozwiązań korzystnych dla całej Metropolii.³⁷

W praktyce oznacza to stopniowe osłabianie kapitału zaufania, który jest jednym z najważniejszych zasobów organizacji sieciowych. W przeciwieństwie do struktur hierarchicznych GZM nie może opierać się wyłącznie na formalnych instrumentach zarządzania. Jej skuteczność zależy przede wszystkim od gotowości gmin do dobrowolnej współpracy i akceptowania wspólnych decyzji.³⁸

Zjawisko to może mieć istotne konsekwencje dla polityki rozwojowej Metropolii. Im niższy poziom wzajemnego zaufania, tym trudniej realizować projekty wymagające dużych nakładów finansowych, długoterminowego zaangażowania oraz akceptacji nierównomiernego rozkładu kosztów i korzyści. W efekcie organizacja może koncentrować się na przedsięwzięciach mniej konfliktowych i łatwiejszych do uzgodnienia, rezygnując z bardziej ambitnych projektów o znaczeniu strategicznym.³⁹

Doświadczenia GZM pokazują więc, że ograniczenia rozwojowe Metropolii mają często bardziej charakter relacyjny niż instytucjonalny. O skuteczności współpracy decyduje nie tylko zakres kompetencji czy wielkość budżetu, ale również zdolność do budowania wspólnej przestrzeni informacyjnej, przejrzystych procedur oraz wzajemnego zaufania pomiędzy uczestnikami systemu. W tym sensie zarządzanie informacją staje się jednym z kluczowych warunków dalszego rozwoju Metropolii.

³⁶ Górnośląsko-Zagłębiowska Metropolia, Metropolitalny Program Działań Strategicznych. Program rozwoju do Strategii Rozwoju Górnośląsko-Zagłębiowskiej Metropolii na lata 2022–2027, z perspektywą do 2035 r., Katowice 2023

³⁷ Szoltysek J., Papaj T.. Asymetria informacji organów samorządowych Górnośląsko - Zagłębiowskiej Metropolii w: Górnośląsko - Zagłębiowska Metropolia. Czas na zmiany, red. nauk. Podsiadło J., Lis M., Akademia WSB ; Polskie Towarzystwo Ekonomiczne w Katowicach, 2024, s. 61-73

³⁸ ibidem,

³⁹ ibidem,

5.4. Czynniki destabilizujące funkcjonowanie Metropolii

Doświadczenia pierwszej dekady funkcjonowania Górnośląsko-Zagłębiowskiej Metropolii pokazują, że rozwój organizacji metropolitalnych nie przebiega w sposób liniowy. Obok czynników wzmacniających współpracę pojawiają się również zjawiska utrudniające realizację wspólnych celów. Wynikają one przede wszystkim z faktu, że GZM nie jest klasyczną jednostką samorządu terytorialnego, lecz strukturą opartą na współpracy 41 autonomicznych gmin.⁴⁰

Istotnym wyzwaniem pozostaje wielość interesariuszy uczestniczących w procesach decyzyjnych. Na funkcjonowanie GZM wpływają nie tylko same gminy, ale również samorząd województwa, administracja rządowa, spółki infrastrukturalne, organizacje pozarządowe, media oraz środowiska gospodarcze. Powoduje to, że realizacja wielu przedsięwzięć wymaga budowania porozumienia pomiędzy podmiotami reprezentującymi odmienne interesy i priorytety.⁴¹

Znaczenie mają także zmiany polityczne. GZM jest w dużym stopniu „federacją prezydentów, burmistrzów i wójtów”, a jakość współpracy zależy od relacji pomiędzy włodarzami poszczególnych miast. Każda zmiana po wyborach samorządowych oznacza konieczność odbudowywania części relacji, ponownego uzgadniania priorytetów i wypracowywania nowych mechanizmów współdziałania. Z jednej strony może to przynosić nowe pomysły i impulsy rozwojowe, z drugiej jednak prowadzi do okresowych zjawisk inercji i spowolnienia procesów decyzyjnych.⁴²

Ograniczeniem pozostaje również sam model podejmowania decyzji. Konieczność osiągnięcia kompromisu pomiędzy wieloma uczestnikami współpracy zwiększa legitymizację podejmowanych działań, ale jednocześnie wydłuża proces decyzyjny i utrudnia realizację przedsięwzięć wymagających szybkich oraz odważnych decyzji. W efekcie organizacje metropolitalne mają naturalną skłonność do wybierania rozwiązań najmniej konfliktowych, choć nie zawsze najbardziej efektywnych z punktu widzenia rozwoju całego obszaru.

Doświadczenia GZM pokazują jednak, że czynniki destabilizujące nie muszą oznaczać zagrożenia dla funkcjonowania Metropolii. Wiele z nich jest naturalną konsekwencją współpracy dużej liczby samorządów i stanowi nieodłączny element zarządzania policentrycznym obszarem miejskim.

⁴⁰ Szoltysek J., Papaj T.. Co destabilizuje funkcjonowanie GZM?, (w recenzji)

⁴¹ ibidem,

⁴² ibidem,

O trwałości projektu metropolitalnego decyduje więc nie zdolność do eliminowania wszystkich źródeł napięć, lecz umiejętność zarządzania nimi i utrzymywania wspólnej wizji rozwoju pomimo różnic interesów oraz okresowych zmian politycznych.⁴³

5.5. Problem tożsamości metropolitalnej

Proces integracji instytucjonalnej Górnośląsko-Zagłębiowskiej Metropolii okazał się znacznie szybszy niż proces budowania wspólnej tożsamości mieszkańców. Mimo blisko dekady funkcjonowania GZM mieszkańcy nadal identyfikują się przede wszystkim ze swoimi miastami, a sama Metropolia jest postrzegana głównie przez pryzmat konkretnych usług, przede wszystkim transportu publicznego.⁴⁴ W rezultacie GZM pozostaje bardziej wspólnotą funkcjonalną niż wspólnotą symboliczną.⁴⁵

Jednym z najbardziej wymownych przejawów trudności związanych z budową wspólnej tożsamości pozostaje dyskusja dotycząca nazwy i sposobu komunikowania marki Metropolii. Sama nazwa „Górnośląsko-Zagłębiowska Metropolia”, będąca efektem kompromisu politycznego pomiędzy Górnym Śląskiem i Zagłębiem Dąbrowskim, okazała się konstrukcją długą, mało komunikatywną i trudną do wykorzystania w działaniach promocyjnych. W praktyce instytucja posługuje się przede wszystkim skrótem „GZM”, który dla osób spoza regionu pozostaje skrótem pozbawionym jednoznacznych skojarzeń.

Nieprzypadkowo w przestrzeni publicznej wielokrotnie pojawiały się propozycje zastąpienia obecnej nazwy bardziej rozpoznawalnymi określeniami, takimi jak „Metropolia Katowicka”, „Metropolia Katowice”, „Metropolia Silesia” czy „Metropolia Śląsko-Zagłębiowska”. Żadna z tych propozycji nie uzyskała jednak powszechnej akceptacji. Nazwa odwołująca się do Katowic wywoływała obawy przed symboliczną dominacją największego miasta, natomiast określenie „Silesia” spotykało się z krytyką części środowisk zagłębiowskich. Ostatecznie zachowano nazwę będącą kompromisem politycznym, lecz jednocześnie trudną do wykorzystania jako silną markę rozpoznawalną w skali kraju i Europy.

Paradoksalnie, pomimo wydatkowania znacznych środków na działania promocyjne i budowę marki Metropolii, sama rozpoznawalność marki GZM pozostaje ograniczona.

⁴³ ibidem,

⁴⁴ Szołtysek J., Papaj T., Ślad GZM w przestrzeni regionu, (w recenzji)

⁴⁵ ibidem,

W ciągu pierwszych dziewięciu lat działalności na szeroko rozumiane działania promocyjne przeznaczono wiele milionów złotych. Powstały rozpoznawalne przedsięwzięcia, takie jak Transport GZM, Metrobilet, Metrorower, festiwal Kierunek GZM czy Kampus GZM. Jednak największym sukcesem wizerunkowym Metropolii okazały się konkretne produkty i usługi, a nie sama marka GZM.

Na tym tle interesująco przedstawiają się doświadczenia innych europejskich metropolii. Área Metropolitana de Barcelona (AMB), Greater Manchester Combined Authority (GMCA) czy Metropoolregio Rotterdam Den Haag (MRDH), które oparły swoją identyfikację na nazwach odwołujących się do rozpoznawalnych ośrodków miejskich lub historycznie ukształtowanych regionów. Dzięki temu nazwa metropolii stała się jednocześnie nośnikiem silnej marki rozpoznawalnej zarówno przez mieszkańców, jak i podmioty zewnętrzne.

Warto jednak zauważyć, że sukces tych metropolii nie był wyłącznie efektem skutecznych działań marketingowych. W Barcelonie wspólną tożsamość wzmacniały przedsięwzięcia związane z planowaniem przestrzennym, gospodarką odpadami czy gospodarką wodną. W Wielkim Manchesterze czynnikiem integrującym stały się wspólny system transportowy Bee Network, rozwój kolei podmiejskiej oraz kompetencje w zakresie polityki gospodarczej i rynku pracy. Z kolei region Rotterdam–Haga budował swoją pozycję wokół transportu publicznego i koordynacji rozwoju przestrzennego.

Na tym tle doświadczenia Górnośląsko-Zagłębiowskiej Metropolii wydają się bardziej złożone. Choć udało się stworzyć rozpoznawalne usługi i produkty, wiele przedsięwzięć o charakterze strategicznym – takich jak kolej metropolitalna, wspólna polityka przestrzenna czy rozwój wspólnej gospodarki komunalnej – pozostaje nadal na etapie przygotowań. Oznacza to, że proces budowy marki postępował szybciej niż proces budowy rzeczywistej wspólnoty metropolitalnej.

Można wręcz odnieść wrażenie, że mieszkańcy częściej identyfikują się z własnym miastem, Górnym Śląskiem lub Zagłębiem Dąbrowskim, a nawet z samym województwem śląskim, niż z Metropolią jako odrębną wspólnotą. W konsekwencji problem nazwy Górnośląsko-Zagłębiowskiej Metropolii jest jedynie najbardziej widocznym symbolem znacznie głębszego zjawiska – braku wykształconej i powszechnie akceptowanej tożsamości metropolitalnej.

Paradoksalnie więc można postawić tezę, że pierwsza dekada funkcjonowania GZM była okresem budowania instytucji i usług metropolitalnych, natomiast druga dekada może przesądzić o tym, czy wokół tych instytucji uda się zbudować również trwałą wspólnotę interesów, wspólną narrację i rozpoznawalną markę.

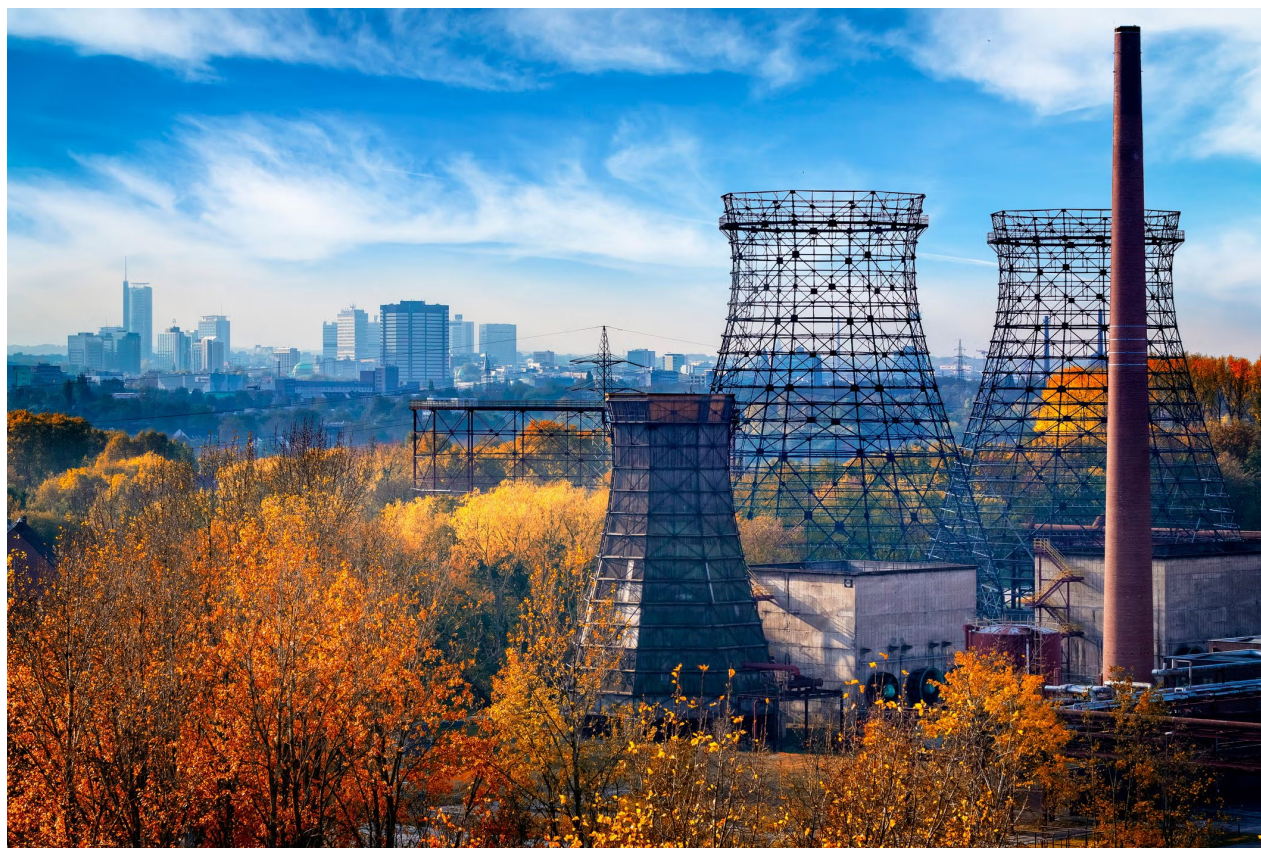
W tym sensie problem marki GZM nie jest wyłącznie problemem marketingowym. Jest on w istocie pytaniem o to, czy mieszkańcy regionu rzeczywiście postrzegają Metropolię jako własną wspólnotę, a także czy sama GZM jest już czymś więcej niż tylko sprawnym organizatorem transportu publicznego.

Kompetencje GZM

GZM decyduje	GZM koordynuje	GZM praktycznie nie decyduje
Transport	Strategia	Miejsowy Plan Zagospodarowania Przestrzennego
ZTM	Rozwój	Gospodarka odpadami
Taryfy	Promocja	Mieszkalnictwo
Kolej	Projekty UE	Edukacja

6. Metropolie jako motory rozwoju współczesnej Europy

Obszary metropolitalne odgrywają obecnie kluczową rolę w rozwoju gospodarczym, społecznym i technologicznym Europy. To właśnie w nich koncentrują się najważniejsze funkcje gospodarcze, finansowe, naukowe, innowacyjne i logistyczne, a także największa część kapitału ludzkiego oraz potencjału badawczo-rozwojowego. Metropolie są miejscami powstawania nowych technologii, centrów usług zaawansowanych, instytucji naukowych i kulturalnych, a zarazem głównymi węzłami transportowymi i komunikacyjnymi kontynentu. W efekcie coraz częściej postrzegane są nie tylko jako bieguny wzrostu swoich państw, ale również jako jedne z najważniejszych motorów rozwoju całej Europy.



Źródło: iStockphoto

Jednocześnie współczesne metropolie nie stanowią jednolitej kategorii. Czym innym są klasyczne metropolie monocentryczne, takie jak Paryż czy Londyn, których pozycja wynika przede wszystkim z dominacji jednego miasta centralnego skupiającego funkcje polityczne, gospodarcze i kulturowe. Czym innym są natomiast metropolie policentryczne, których rozwój opiera się na współpracy wielu miast tworzących wspólny organizm funkcjonalny. W takich przypadkach kluczowe znaczenie mają nie tylko potencjał największego ośrodka, ale również zdolność do koordynacji polityk publicznych, integracji transportowej, wspólnego planowania przestrzennego oraz budowania ponadlokalnej tożsamości i strategii rozwojowej.

Górnośląsko-Zagłębiowska Metropolia należy właśnie do tej drugiej grupy. Jej specyfika wynika z policentrycznej struktury osadniczej, przemysłowego dziedzictwa oraz konieczności prowadzenia wspólnej polityki rozwojowej przez wiele miast o zróżnicowanym potencjale gospodarczym i społecznym. Z tego względu jako punkt odniesienia dla analizy GZM wybrano nie największe europejskie metropolie monocentryczne, lecz obszary metropolitalne oparte na współpracy policentrycznej, które mierzyły się lub nadal mierzą z podobnymi wyzwaniami transformacyjnymi.

Do analizy wybrano Regionalverband Ruhr w Niemczech, Greater Manchester Combined Authority w Wielkiej Brytanii, Métropole Européenne de Lille we Francji oraz Metropoolregio Rotterdam Den Haag w Holandii. Każdy z tych obszarów reprezentuje odmienny model governance metropolitalnego, jednak wszystkie charakteryzują się silną współzależnością wielu miast, koniecznością koordynacji polityk publicznych w skali ponadlokalnej oraz dążeniem do budowania wspólnej konkurencyjności gospodarczej. Dodatkowo Ruhr, Manchester i Lille, podobnie jak Górny Śląsk i Zagłębie, wyrosły na fundamencie przemysłu ciężkiego i w ostatnich dekadach przechodziły złożone procesy transformacji postindustrialnej.

Analiza doświadczeń tych metropolii pozwala lepiej zrozumieć zarówno możliwości, jak i ograniczenia współczesnego governance metropolitalnego. Umożliwia również identyfikację rozwiązań, które mogłyby zostać wykorzystane w dalszym rozwoju Górnośląsko-Zagłębiowskiej Metropolii, szczególnie w obszarach integracji transportowej, planowania przestrzennego, rewitalizacji terenów poprzemysłowych, transformacji gospodarczej oraz budowania trwałych mechanizmów współpracy pomiędzy miastami tworzącymi jeden obszar funkcjonalny.

6.1. Zagłębie Ruhry jako laboratorium transformacji postindustrialnej

Zagłębie Ruhry należy do najbardziej interesujących europejskich przykładów transformacji regionu przemysłowego. Przez większą część XX wieku rozwój tego obszaru opierał się niemal całkowicie na górnictwie węgla kamiennego, hutnictwie, energetyce i ciężkim przemyśle. Właśnie tam skoncentrowano ogromną część niemieckiego potencjału przemysłowego, co doprowadziło do powstania niezwykle gęstego, policentrycznego układu miejskiego. Region rozwijał się jednak w sposób silnie monofunkcyjny, dlatego kryzys przemysłu ciężkiego, który rozpoczął się już pod koniec lat pięćdziesiątych XX wieku, miał szczególnie dotkliwe skutki społeczne i przestrzenne⁴⁶.

Problemy Ruhry nie sprowadzały się jedynie do likwidacji kopalń i hut. Upadek przemysłu oznaczał jednocześnie degradację ogromnych terenów poprzemysłowych, bezrobocie strukturalne, odpływ mieszkańców, zadłużenie części miast oraz narastające problemy społeczne. Region musiał mierzyć się także z bardzo zanieczyszczonym środowiskiem, zdegradowanymi rzekami i ogromną ilością terenów wymagających rekultywacji. Charakterystycznym problemem Ruhry była również fragmentacja administracyjna — obszar ten nie posiadał jednego dominującego centrum, lecz składał się z wielu konkurujących ze sobą miast przemysłowych

Regionalverband Ruhr (RVR)

Metropolia w liczbach

Liczba mieszkańców 
ok. 5,1 mln

Powierzchnia 
4 438 km²

Liczba miast i powiatów 
53 samorządy (11 miast na prawach powiatu i 4 powiaty)

Historia 
1920 r.
Najstarsza organizacja metropolitalna w Niemczech.



Kluczowe kompetencje

- planowanie przestrzenne
- transformacja terenów poprzemysłowych
- ochrona środowiska
- promocja gospodarcza
- turystyka



Cecha wyróżniająca

Model transformacji regionu górniczo-hutniczego w nowoczesną metropolię usług, nauki i kultury.

⁴⁶ Hospers G.-J., Restructuring Europe's Rustbelt: The Case of the German Ruhrgebiet, Intereconomics, 2004

Pomimo sukcesów rewitalizacyjnych i poprawy wizerunku regionu, Ruhr nadal zmagają się z problemami społecznymi, demograficznymi oraz nierównomiernym przebiegiem transformacji.⁴⁷

Właśnie w odpowiedzi na te problemy rozwinął się model governance metropolitalnego reprezentowany dziś przez Regionalverband Ruhr (RVR). Geneza tej instytucji sięga 1920 r., kiedy powołano Siedlungsverband Ruhrkohlenbezirk — pierwszy w Niemczech regionalny związek planistyczny obejmujący cały region przemysłowy. Jego utworzenie było reakcją na chaotyczny rozwój przestrzenny, suburbanizację oraz potrzebę ochrony terenów zielonych w gwałtownie urbanizującym się obszarze przemysłowym. Dzisiejszy Regionalverband Ruhr jest bezpośrednim kontynuatorem tej instytucji i od 2004 r. funkcjonuje pod obecną nazwą RVR ma status publicznoprawnego związku regionalnego i działa na podstawie ustawy RVR-Gesetz⁴⁸ Nie jest jednak odrębnym szczeblem administracji państwowej ani odpowiednikiem landu. Stanowi raczej szczególną formę współpracy między miastami i powiatami Zagłębia Ruhry. W jego skład wchodzi jedenaście miast na prawach powiatu oraz cztery powiaty. W ostatnich latach wzmocniono jego demokratyczną legitymizację poprzez wprowadzenie bezpośrednich wyborów do Ruhrparlamentu — regionalnego zgromadzenia RVR.

Finansowanie RVR opiera się przede wszystkim na składkach członkowskich płaconych przez miasta i powiaty regionu. Dodatkowo instytucja korzysta z funduszy landowych, federalnych oraz środków Unii Europejskiej. Istotną rolę odgrywa także finansowanie projektowe oraz działalność spółek zależnych związanych z promocją gospodarczą i turystyką. W przeciwieństwie do klasycznych samorządów regionalnych RVR nie odpowiada za edukację, ochronę zdrowia czy politykę społeczną, dlatego jego budżet jest relatywnie ograniczony. Plan budżetowy na lata 2025–2026 przewiduje dochody na poziomie ok. 122–125 mln euro rocznie oraz wydatki rzędu 127–129 mln euro.⁴⁹

Najważniejszą kompetencją RVR pozostaje regionalne planowanie przestrzenne. W policentrycznym regionie, gdzie wiele miast posiada własne strategie rozwoju i konkuruje o inwestorów, wspólne planowanie jest kluczowe dla ograniczania chaosu przestrzennego i suburbanizacji. Szczególne znaczenie ma tutaj Regionalplan Ruhr, który określa kierunki rozwoju

⁴⁷ Pudlik M., Garus K., „Transformacja Zagłębia Ruhry”, 2017

⁴⁸ Ustawa o Regionalnym Związku Ruhry (niem. Gesetz über den Regionalverband Ruhr – RVRG) z 3 lutego 2004 r.

⁴⁹ Regionalverband Ruhr, Haushaltsplan 2025/2026, Essen 2024, s. 15–25

terenów mieszkaniowych, przemysłowych, logistycznych i zielonych dla całego obszaru metropolitalnego.

Drugim bardzo istotnym obszarem działalności RVR jest rewitalizacja terenów poprzemysłowych oraz rozwój zielonej infrastruktury. Region ten stał się jednym z najbardziej rozpoznawalnych europejskich przykładów przekształcania dawnych kopalń i hut w nowe przestrzenie publiczne, kulturalne i gospodarcze. Projekty takie jak Emscher Landschaftspark czy Route der Industriekultur pokazały, że dziedzictwo przemysłowe może stać się zasobem rozwojowym, a nie jedynie problemem przestrzennym. RVR przejął odpowiedzialność za liczne projekty środowiskowe, turystyczne i gospodarcze, budując wspólne governance dla całej metropolii.⁵⁰

Jednym z najtrudniejszych wyzwań, z którymi mierzy się RVR, pozostaje problem nierównomiernej transformacji poszczególnych miast regionu. Część ośrodków — takich jak Dortmund, Essen czy Bochum — stosunkowo skutecznie przeszła w kierunku gospodarki opartej na wiedzy, logistyce i nowych technologiach. Inne miasta, szczególnie Gelsenkirchen, Herne czy część Duisburga, nadal borykają się z wysokim bezrobociem, ubóstwem oraz skutkami deindustrializacji. W literaturze Ruhr często opisywana jest jako przykład „nierównej transformacji”, w której sukces przestrzenny i wizerunkowy nie zawsze przekłada się na trwałą poprawę sytuacji społecznej wszystkich mieszkańców.⁵¹

RVR posiada niewątpliwie wiele mocnych stron. Najważniejszą z nich jest zdolność do integrowania bardzo rozdrobnionego regionu oraz budowania wspólnej polityki przestrzennej i środowiskowej. Instytucja odegrała ogromną rolę w zmianie wizerunku Ruhry z regionu zdegradowanego przemysłu ciężkiego w obszar kojarzony z kulturą industrialną, zieloną transformacją i nowoczesną logistyką. Jednocześnie wokół RVR istnieje wiele kontrowersji. Krytycy wskazują na zbyt dużą biurokrację, przewlekłość procedur, ograniczoną sprawczość polityczną oraz konflikty między miastami. Szczególnie krytykowano wieloletnie opóźnienia związane z Regionalplan Ruhr oraz problemy z realizacją projektów infrastrukturalnych takich jak Radschnellweg Ruhr RS1.⁵²

⁵⁰ Danielewicz J., Zarządzanie obszarami metropolitalnymi wobec globalnych procesów urbanizacji, Wydawnictwo Uniwersytetu Łódzkiego, Łódź 2013

⁵¹ Zimmermann K. i współautorzy, Environmental Justice and Green Infrastructure in the Ruhr, Frontiers in Sustainable Cities, 2021

⁵² Meyer C., Die Transition des Radverkehrs als Aushandlungsprozess im Rahmen der Verkehrswende: Eine empirische Untersuchung im Kontext des Radschnellweg Ruhr (RS1) Projekts, Springer VS, Wiesbaden 2025

Istotnym problemem pozostaje także pozycja RVR wobec landu Nadrenia Północna-Westfalia. Land zachowuje kontrolę nad większością strategicznych kompetencji, w tym edukacją, energetyką, polityką gospodarczą i dużą infrastrukturą. RVR pozostaje więc raczej instytucją koordynacyjną niż pełnoprawnym rządem metropolitalnym. Jednocześnie miasta regionu zachowują własne budżety i strategie rozwoju, co powoduje trwałe napięcia między logiką metropolitalną a interesami lokalnymi. Danielewicz opisuje taki model governance jako układ współzależnych, ale konkurujących ośrodków władzy wymagających stałej koordynacji i kompromisu.⁵³

W ostatnich latach RVR wydaje się jednak stopniowo wzmacniać swoją pozycję. Świadczą o tym bezpośrednie wybory do Ruhrparlamentu, rosnąca rola planowania regionalnego oraz coraz większe znaczenie polityki klimatycznej i środowiskowej. Najbardziej prawdopodobnym kierunkiem rozwoju jest dalsze wzmacnianie funkcji planistycznych, klimatycznych i koordynacyjnych, a nie przekształcenie RVR w pełnoprawny samorząd regionalny.

Dla Górnośląsko-Zagłębiowskiej Metropolii doświadczenia Ruhry stanowią niezwykle cenne źródło inspiracji. Szczególnie istotne jako przykład wydają się: transformacja regionu przemysłowego i pogórniczego, rewitalizacja terenów poprzemysłowych, rozwój zielonej infrastruktury i rekultywacji środowiska, budowa wspólnej polityki przestrzennej dla policentrycznego regionu, wykorzystanie dziedzictwa industrialnego jako elementu nowej tożsamości regionu.

Ruhr pokazuje jednak również ograniczenia governance metropolitalnego. Sama instytucja metropolitalna nie jest w stanie automatycznie rozwiązać problemów społecznych i gospodarczych regionu postindustrialnego. Bez równoległej polityki edukacyjnej, społecznej i rynku pracy nierówności między miastami mogą utrzymywać się przez dekady mimo dużych inwestycji infrastrukturalnych i rewitalizacyjnych.

^{53 53} Danielewicz J., Zarządzanie obszarami metropolitalnymi wobec globalnych procesów urbanizacji, Wydawnictwo Uniwersytetu Łódzkiego, Łódź 2013

6.2. Greater Manchester Combined Authority jako przykład współczesnego governance metropolitalnego

Greater Manchester Combined Authority (GMCA) jest jednym z najbardziej interesujących europejskich przykładów zarządzania metropolitalnego oraz transformacji regionu postindustrialnego. Pod wieloma względami region Manchesteru można porównywać zarówno do Regionalverband Ruhr, jak i do Górnośląsko-Zagłębiowskiej Metropolii. Wszystkie te obszary rozwinęły się w oparciu o przemysł ciężki i produkcję przemysłową, a następnie musiały zmierzyć się z konsekwencjami deindustrializacji, restrukturyzacji gospodarki oraz przebudowy całego modelu rozwoju regionalnego.

Manchester był jednym z symboli rewolucji przemysłowej XIX wieku. Rozwój przemysłu włókienniczego, maszynowego oraz infrastruktury transportowej uczynił z regionu jeden z najważniejszych ośrodków przemysłowych Europy. Kryzys przemysłu w drugiej połowie XX wieku doprowadził jednak do gwałtownego wzrostu bezrobocia, degradacji przestrzeni miejskiej oraz głębokich problemów społecznych. Region stanął przed koniecznością przebudowy swojej gospodarki i znalezienia nowej tożsamości rozwojowej. Podobnie jak Ruhr czy Górny Śląsk, Manchester musiał przejść drogę od przemysłu ciężkiego do gospodarki opartej na usługach, wiedzy, nowych technologiach i sektorze kreatywnym.

Proces ten nie ograniczał się wyłącznie do gospodarki. Transformacja obejmowała również rewitalizację terenów poprzemysłowych, przebudowę infrastruktury transportowej oraz próbę stworzenia nowego modelu współpracy między miastami regionu. Szczególnym wyzwaniem była duża fragmentacja administracyjna oraz narastające nierówności społeczne pomiędzy centrum Manchesteru a słabszymi obszarami dawnego przemysłu. W literaturze wskazuje się, że Manchester należy do klasycznych europejskich przykładów regionów postindustrialnych przechodzących od gospodarki produkcyjnej do gospodarki usługowej i kreatywnej.

Współczesny model governance metropolitalnego Greater Manchester jest efektem długiego procesu politycznego. Po likwidacji Greater Manchester County Council w 1986 r. region przez wiele lat funkcjonował bez silnej instytucji metropolitalnej. Poszczególne miasta i gminy współpracowały głównie poprzez dobrowolne porozumienia. Z czasem jednak okazało się, że problemy transportowe, przestrzenne i gospodarcze mają charakter ponadlokalny i wymagają wspólnego zarządzania. W rezultacie w 2011 r. utworzono Greater Manchester Combined Authority — pierwszą Combined Authority w Anglii.⁵⁴

Greater Manchester Combined Authority (GMCA)

Metropolia w liczbach



GMCA ma charakter formalnego związku metropolitalnego zrzeszającego dziesięć gmin regionu Manchesteru. W odróżnieniu od modelu Ruhry system brytyjski jest bardziej scentralizowany politycznie. Szczególnie istotne znaczenie miało wprowadzenie w 2017 r. bezpośrednio wybieranego burmistrza metropolitalnego. Funkcja ta znacząco wzmocniła zdolność regionu do prowadzenia wspólnej polityki rozwojowej oraz zwiększyła jego widoczność polityczną.

W przeciwieństwie do RVR GMCA posiada stosunkowo szerokie kompetencje wykonawcze. Szczególnie ważną rolę odgrywa transport publiczny i polityka mobilności. Region odpowiada za rozwój transportu metropolitalnego poprzez instytucję Transport for Greater Manchester.

⁵⁴ HM Government, Greater Manchester Combined Authority Trailblazer Deeper Devolution Deal, Department for Levelling Up, Housing and Communities, London 2023

Obejmuje to integrację taryfową, rozwój sieci tramwajowej Metrolink, politykę autobusową oraz koordynację kolei regionalnej. Transport stał się jednym z głównych narzędzi budowania spójności całego regionu funkcjonalnego i ograniczania negatywnych skutków fragmentacji przestrzennej.

Drugim bardzo istotnym obszarem działalności jest rewitalizacja terenów poprzemysłowych i rozwój nowej gospodarki. Manchester bardzo aktywnie wykorzystywał dawne tereny przemysłowe do tworzenia nowych funkcji miejskich. Szczególnie znanym przykładem jest MediaCityUK w Salford Quays — obszar dawnych doków i przemysłu portowego, który przekształcono w nowoczesne centrum mediów, usług kreatywnych i technologii cyfrowych.

Region rozwija obecnie przede wszystkim sektor kreatywny, technologie cyfrowe, usługi biznesowe, logistykę oraz zieloną gospodarkę. Manchester bardzo świadomie budował również nową markę regionu postindustrialnego. Wykorzystano do tego kulturę, sport, przemysły kreatywne i wydarzenia międzynarodowe. Region stał się jednym z najbardziej rozpoznawalnych brytyjskich przykładów transformacji miasta przemysłowego w nowoczesną metropolię usługowo-technologiczną.⁵⁵

Jednym z kluczowych wyzwań Greater Manchester pozostają jednak nierówności społeczne i przestrzenne. Podobnie jak w Ruhrze, sukces transformacji nie rozłożył się równomiernie pomiędzy wszystkie części regionu. Centrum Manchesteru rozwija się bardzo dynamicznie i przyciąga inwestycje, wysoko wykwalifikowanych pracowników oraz sektor kreatywny, podczas gdy część dawnych dzielnic przemysłowych nadal zmagają się z ubóstwem, niższym poziomem wykształcenia i problemami społecznymi.

GMCA stara się ograniczać te różnice poprzez wspólną politykę metropolitalną. Kluczową rolę odgrywa tutaj integracja transportu, która ma poprawiać dostępność rynku pracy dla mieszkańców słabszych obszarów. Ważnym instrumentem są również wspólne strategie mieszkaniowe oraz rewitalizacja terenów poprzemysłowych. Region próbuje także rozwijać policentryczny model specjalizacji gospodarczych, ograniczając nadmierną koncentrację funkcji wyłącznie w centrum Manchesteru.

Pomimo sukcesów model Manchesteru spotyka się także z krytyką. Najczęściej wskazywane problemy dotyczą rosnących nierówności społecznych, gentryfikacji części dzielnic oraz kryzysu mieszkaniowego.

⁵⁵ Peck J., Ward K., City of Revolution: Restructuring Manchester, 2002

Krytycy zwracają uwagę, że sukces gospodarczy regionu był w dużej mierze oparty na sektorze nieruchomości, usługach i gospodarce kreatywnej, natomiast znacznie słabiej przebiegała odbudowa nowoczesnego przemysłu produkcyjnego. Pojawiają się także zarzuty nadmiernej koncentracji inwestycji w centralnym Manchesterze kosztem słabszych gmin regionu.⁵⁶

Istotnym elementem modelu governance Manchesteru jest relacja z państwem brytyjskim. GMCA uzyskała szerokie kompetencje w ramach procesu dewolucji, jednak region nadal pozostaje silnie zależny od finansowania i regulacji rządu centralnego. Jednocześnie Manchester posiada znacznie silniejszą pozycję polityczną niż większość innych regionów Anglii. Wynika to zarówno z siły gospodarczej regionu, jak i z wyraźnego przywództwa politycznego oraz dobrze rozwiniętej współpracy między gminami.

W ostatnich latach Greater Manchester konsekwentnie wzmacnia swoje kompetencje metropolitalne. Region rozwija politykę klimatyczną, rozbudowuje transport publiczny, inwestuje w kolej metropolitalną oraz zabiega o dalszą decentralizację kompetencji. Manchester stał się jednym z głównych laboratoriów brytyjskiej polityki regionalnej i governance metropolitalnego.

Dla Górnośląsko-Zagłębiowskiej Metropolii doświadczenia Manchesteru mogą być cenne w kilku obszarach. Region pokazuje, jak ważne znaczenie ma silna integracja transportowa, wspólna marka metropolii, aktywna rewitalizacja terenów poprzemysłowych oraz rozwój nowych sektorów gospodarki. Manchester pokazuje również, że policentryczny region może skutecznie funkcjonować bez całkowitej dominacji jednego miasta, jeśli posiada sprawne mechanizmy współpracy i wspólnego planowania. Jednocześnie doświadczenia brytyjskie przypominają, że nawet bardzo dynamiczna transformacja gospodarcza nie eliminuje automatycznie problemów społecznych i nierówności przestrzennych.

6.3. Métropole Européenne de Lille jako przykład transformacji metropolii postindustrialnej

Métropole Européenne de Lille jest kolejnym ciekawym przykładem współczesnego governance metropolitalnego oraz transformacji regionu przemysłowego. Obszar Lille przez dziesięciolecia rozwijał się przede wszystkim dzięki przemysłowi włókienniczemu, górnictwu oraz działalności przemysłowej związanej z pograniczem francusko-belgijskim.

⁵⁶ Hatherley O., A Guide to the New Ruins of Great Britain, 2010

Region był jednym z najważniejszych ośrodków przemysłowych północnej Francji, a jego rozwój opierał się na gęstej sieci miast robotniczych i silnie zurbanizowanym układzie osadniczym. Kryzys przemysłu tradycyjnego, który nasilił się szczególnie w latach siedemdziesiątych i osiemdziesiątych XX wieku, doprowadził jednak do głębokich problemów społecznych i gospodarczych. Upadek przemysłu włókienniczego oraz restrukturyzacja górnictwa oznaczały wzrost bezrobocia, degradację części przestrzeni miejskiej oraz narastające problemy społeczne w dawnych miastach przemysłowych.⁵⁷

Transformacja regionu Lille przebiegała jednak stosunkowo dynamicznie. W przeciwieństwie do wielu klasycznych regionów przemysłowych Europy północna Francja zaczęła bardzo wcześnie wykorzystywać swoje położenie geograficzne jako jeden z głównych atutów rozwojowych. Lille znajduje się pomiędzy Paryżem, Londynem i Brukselą, co stworzyło bardzo korzystne warunki dla rozwoju logistyki, handlu, usług biznesowych oraz współpracy międzynarodowej. Szczególnie duże znaczenie miało uruchomienie połączeń kolei dużych prędkości TGV oraz Eurostar, które włączyły Lille do jednego z najważniejszych europejskich korytarzy transportowych. Region zaczął stopniowo przekształcać się z obszaru przemysłowego w nowoczesną metropolię usługową i logistyczną.⁵⁸

Współczesna struktura governance metropolitalnego Lille ma stosunkowo długą historię. Już w 1967 r. utworzono Communauté urbaine de Lille — jedną z pierwszych francuskich wspólnot miejskich powstałych w ramach polityki państwa mającej na celu lepszą organizację dużych obszarów zurbanizowanych. Był to element szerszego procesu modernizacji administracyjnej Francji oraz próby ograniczenia fragmentacji zarządzania w największych aglomeracjach.

Do 2015 r. współpraca jednostek samorządu terytorialnego była realizowana w ramach Lille Métropole Communauté Urbaine (LMCU), uznawanej za jeden z najbardziej rozwiniętych modeli zarządzania metropolitalnego we Francji.⁵⁹ W wyniku reformy MAPTAM z 2014 r. struktura ta została z dniem 1 stycznia 2015 r. przekształcona w Métropole Européenne de Lille (MEL), uzyskując status metropolii oraz znacznie szerszy zakres kompetencji.⁶⁰

⁵⁷ Britannica, Lille, 2024

⁵⁸ Hall P., *Cities of Tomorrow: An Intellectual History of Urban Planning and Design Since 1880*, 4th ed., Wiley-Blackwell, Chichester 2014

⁵⁹ Baert T., *Cities Cooperating Beyond Their Boundaries: The Governance of Metropolitan Areas*, w: *Governance of Metropolitan Regions*, Eurocities, Brussels 2012,

⁶⁰ Métropole Européenne de Lille, *Les Archives de la MEL – Ses compétences*.

Metropolia obejmuje obecnie około 95 gmin i ponad 1,2 mln mieszkańców. Francuski model governance metropolitalnego jest znacznie bardziej sformalizowany niż rozwiązania spotykane w wielu innych państwach europejskich. Gminy członkowskie przekazały metropolii istotną część kompetencji związanych z transportem, planowaniem przestrzennym, polityką mieszkaniową, gospodarką odpadami, infrastrukturą drogową, ochroną środowiska oraz częściowo polityką gospodarczą. Dzięki temu metropolia dysponuje relatywnie dużą zdolnością koordynacji polityk publicznych na poziomie całego obszaru funkcjonalnego.⁶¹

Jednym z najważniejszych obszarów aktywności metropolii jest transport publiczny i integracja przestrzenna regionu. Lille już w latach osiemdziesiątych uruchomiło pierwszy na świecie automatyczny system metra VAL, który stał się symbolem modernizacji i nowoczesności miasta. W kolejnych dekadach rozwijano również tramwaje, autobusy, kolej regionalną, połączenia transgraniczne z Belgią oraz infrastrukturę rowerową. Transport pełni kluczową funkcję integracyjną dla całego policentrycznego obszaru metropolitalnego i umożliwia funkcjonowanie wspólnego rynku pracy.⁶²

Drugim bardzo istotnym obszarem działalności metropolii jest rewitalizacja terenów przemysłowych oraz przebudowa struktury gospodarczej regionu. Lille aktywnie wykorzystywało dawne obszary przemysłowe do tworzenia nowych dzielnic usługowych, mieszkaniowych i biznesowych. Rozwijano nowoczesne centra handlowe, przestrzenie biurowe, parki technologiczne, kampusy akademickie oraz obiekty kultury i usług. Transformacja regionu była silnie powiązana z rozwojem szkolnictwa wyższego oraz sektora wiedzy. Lille posiada obecnie jeden z największych ośrodków akademickich we Francji, liczący ponad 100 tys. studentów.

⁶¹ Lefèvre C., Metropolitan Government and Governance in Western Countries, 1998

⁶² Newman P., Kenworthy J., Sustainability and Cities, 1999

Region świadomie inwestował w badania, innowacje, gospodarkę wiedzy oraz współpracę uczelni z biznesem. Dzięki temu stopniowo zmniejszała się zależność gospodarki od tradycyjnego przemysłu.⁶³

Métropole Européenne de Lille

Metropolia w liczbach



Szczególnie interesującym aspektem funkcjonowania Lille jest rozwój współpracy transgranicznej. Region funkcjonuje nie tylko jako francuska metropolia, ale także jako część większego układu obejmującego miasta belgijskie. W 2008 r. utworzono Eurométropole Lille–Kortrijk–Tournai — pierwszą europejską strukturę współpracy transgranicznej tego typu. Jej celem stała się koordynacja transportu, rynku pracy, planowania przestrzennego, usług publicznych oraz polityki gospodarczej po obu stronach granicy francusko-belgijskiej.⁶⁴

Mimo sukcesów transformacyjnych metropolia Lille nadal zмага się z problemami społecznymi typowymi dla dawnych regionów przemysłowych. Szczególnie trudna sytuacja występuje w miastach takich jak Roubaix czy Tourcoing, gdzie utrzymują się wyższe bezrobocie, niższy poziom dochodów, problemy mieszkaniowe oraz wykluczenie społeczne części mieszkańców. Problemy te pokazują, że nawet dynamiczna transformacja gospodarcza nie eliminuje automatycznie skutków deindustrializacji.⁶⁵

⁶³ Parkinson M., The State of English Cities, 2006

⁶⁴ ICLEI Europe, Lille Metropole Case Study, 2023

⁶⁵ URBED, Case Study of Roubaix Lille, 2011

Władze metropolitalne próbują ograniczać te nierówności poprzez wspólną politykę przestrzenną i redystrybucję części zasobów na poziomie całej metropolii. Duże znaczenie ma również rozwój transportu publicznego oraz integracja funkcjonalna regionu, która ma poprawiać dostęp mieszkańców słabszych obszarów do rynku pracy i usług metropolitalnych.

Największą siłą Lille jest bardzo wysoki poziom integracji funkcjonalnej oraz zdolność do prowadzenia wspólnej polityki rozwojowej dla dużego i zróżnicowanego obszaru miejskiego. Region skutecznie wykorzystał położenie geograficzne, rozwój infrastruktury dużych prędkości, współpracę transgraniczną, szkolnictwo wyższe, logistykę i usługi. Lille bardzo skutecznie zmieniło również swój wizerunek — z regionu przemysłowego w nowoczesną metropolię europejską.

Model ten spotyka się jednak także z krytyką. Najczęściej wskazywane problemy dotyczą utrzymujących się nierówności społecznych, suburbanizacji, problemów mieszkaniowych, dominacji centralnego Lille nad słabszymi gminami oraz technokratycznego charakteru governance metropolitalnego. Część badaczy zwraca również uwagę na ograniczoną identyfikację mieszkańców z poziomem metropolitalnym oraz stosunkowo niski poziom społecznej rozpoznawalności instytucji metropolii.

Doświadczenia Lille są szczególnie interesujące dla europejskich regionów postindustrialnych, ponieważ pokazują znaczenie integracji transportowej, wspólnego planowania przestrzennego, rewitalizacji terenów poprzemysłowych, rozwoju szkolnictwa wyższego, współpracy transgranicznej oraz budowy nowej gospodarki opartej na wiedzy i usługach. W porównaniu z wieloma innymi metropoliami europejskimi Lille reprezentuje model bardziej sformalizowanego i silniej zintegrowanego governance metropolitalnego, w którym poziom metropolitalny odgrywa istotną rolę w prowadzeniu polityki rozwojowej całego regionu funkcjonalnego.

Doświadczenia Métropole Européenne de Lille mogą być bardzo wartościowe dla Górnośląsko-Zagłębiowskiej Metropolii przede wszystkim w zakresie integracji transportowej, planowania przestrzennego oraz rewitalizacji terenów poprzemysłowych. Lille pokazuje, że sprawny transport metropolitalny może skutecznie integrować policentryczny region i wzmacniać wspólny rynek pracy. Istotnym wzorem dla GZM może być także łączenie rewitalizacji terenów przemysłowych z rozwojem nowoczesnych usług, szkolnictwa wyższego i gospodarki opartej na wiedzy. Cennym doświadczeniem Lille jest również budowanie wspólnej marki metropolitalnej opartej jednocześnie na dziedzictwie przemysłowym i nowoczesnej gospodarce.

Metropolia pokazuje także znaczenie silnej instytucji metropolitalnej zdolnej do koordynacji polityki przestrzennej i inwestycji ponadlokalnych. Jednocześnie Lille przypomina, że nawet dobrze rozwinięte governance metropolitalne nie eliminuje automatycznie problemów społecznych wynikających z deindustrializacji. Dla GZM oznacza to, że transformacja regionu powinna obejmować nie tylko inwestycje infrastrukturalne i rewitalizację przestrzeni, ale również długofalową politykę społeczną, edukacyjną i rynku pracy.

6.4. Metropoolregio Rotterdam Den Haag jako przykład policentrycznego governance metropolitalnego

Metropoolregio Rotterdam Den Haag (MRDH) należy do jednego z ciekawszych europejskich przykładów współczesnego governance metropolitalnego opartego na współpracy policentrycznej. Region obejmuje obszar skupiony wokół Rotterdam i The Hague oraz kilkunastu mniejszych gmin południowej Holandii. W przeciwieństwie do wielu klasycznych metropolii europejskich MRDH nie rozwijał się wokół jednego dominującego miasta, lecz od początku funkcjonował jako układ kilku silnych ośrodków pełniących odmienne funkcje gospodarcze i administracyjne. Rotterdam rozwinął się przede wszystkim jako jeden z największych portów świata i centrum przemysłu logistycznego, natomiast Haga stała się politycznym i administracyjnym centrum Holandii oraz ważnym ośrodkiem organizacji międzynarodowych. Taki policentryczny model rozwoju stworzył potrzebę bardzo silnej współpracy między miastami regionu.⁶⁶

Współczesna struktura MRDH została formalnie utworzona w 2015 r. jako rezultat reformy holenderskiego systemu współpracy regionalnej. Jej powstanie było odpowiedzią na rosnące znaczenie problemów metropolitalnych związanych z mobilnością, suburbanizacją, planowaniem przestrzennym oraz konkurencyjnością gospodarczą regionu Randstad. Holenderski model governance metropolitalnego różni się jednak od modeli francuskich czy brytyjskich. MRDH nie jest klasycznym samorządem metropolitalnym z silną centralną administracją, lecz raczej platformą współpracy między gminami i regionami funkcjonalnymi. System ten opiera się bardziej na konsensusie, partnerstwie i sieciowym zarządzaniu niż na silnej centralizacji kompetencji.⁶⁷

⁶⁶ Hall P., *Cities in Civilization*, 1998

⁶⁷ Salet W., Thornley A., Kreukels A., *Metropolitan Governance and Spatial Planning*, 2003

MRDH obejmuje obecnie 21 gmin i około 2,4 mln mieszkańców. Region należy do najważniejszych obszarów gospodarczych Holandii i całej Europy. Szczególnie istotną rolę odgrywa tutaj port w Rotterdamie, który stanowi największy port morski Europy i jeden z kluczowych węzłów logistycznych świata. Gospodarka regionu opiera się przede wszystkim na logistyce, handlu międzynarodowym, usługach biznesowych, nowych technologiach, działalności portowej oraz sektorze energetycznym. Jednocześnie region bardzo silnie rozwija gospodarkę wiedzy, sektor technologiczny oraz politykę klimatyczną.⁶⁸

Metropoolregio Rotterdam Den Haag (MRDH)

Metropolia w liczbach



Najważniejszym obszarem działalności MRDH jest integracja transportu i mobilności. Holenderskie metropolie należą do najlepiej zintegrowanych transportowo obszarów Europy, a transport traktowany jest jako podstawowe narzędzie integracji funkcjonalnej regionu. MRDH odpowiada za koordynację transportu publicznego, rozwój infrastruktury kolejowej, politykę mobilności oraz integrację różnych środków transportu. Szczególną rolę odgrywa bardzo silna integracja kolei regionalnej, tramwajów, autobusów, infrastruktury rowerowej oraz transportu multimodalnego. Dzięki temu mieszkańcy regionu mogą stosunkowo łatwo przemieszczać się pomiędzy poszczególnymi miastami metropolii, co wzmacnia wspólny rynek pracy i ogranicza skutki policentryczności przestrzennej.⁶⁹

⁶⁸ OECD, Territorial Reviews: Randstad Holland, 2007

⁶⁹ Bertolini L., le Clercq F., Urban Development Without More Mobility by Car?, 2003

Istotnym elementem governance regionu jest także bardzo silne planowanie przestrzenne. Holandia od dziesięcioleci prowadzi niezwykle restrykcyjną politykę przestrzenną, której celem jest ograniczanie chaosu urbanistycznego, suburbanizacji oraz ochrona terenów zielonych.

MRDH funkcjonuje w ramach szerszego układu Randstad, gdzie szczególne znaczenie ma ochrona tzw. Green Heart — dużego obszaru zielonego pomiędzy największymi miastami zachodniej Holandii. Region stara się prowadzić politykę zwartego rozwoju miejskiego oraz silnej integracji urbanistyki z transportem publicznym.⁷⁰

Bardzo ważną rolę w funkcjonowaniu MRDH odgrywa również współpraca gospodarcza i specjalizacja funkcjonalna poszczególnych miast. Rotterdam pełni przede wszystkim funkcję przemysłowo-logistyczną i portową, Haga koncentruje funkcje administracyjne oraz międzynarodowe, natomiast inne miasta regionu rozwijają działalność technologiczną, mieszkaniową i usługową. Holenderski model zakłada ograniczanie destrukcyjnej konkurencji między miastami poprzez rozwijanie komplementarnych specjalizacji gospodarczych i wspólnej strategii rozwoju regionalnego.⁷¹

MRDH jest często przedstawiany jako przykład bardzo efektywnego network governance, czyli sieciowego modelu zarządzania metropolitalnego. W przeciwieństwie do bardziej scentralizowanych modeli europejskich region nie posiada jednego silnego lidera politycznego ani rozbudowanej administracji metropolitalnej. Governance opiera się przede wszystkim na współpracy międzygminnej, negocjacjach, partnerstwach sektorowych oraz wspólnym planowaniu. Jest to charakterystyczna cecha holenderskiego modelu politycznego, który tradycyjnie opiera się na konsensusie i współdziałaniu różnych szczebli administracji.

Mimo licznych sukcesów region mierzy się również z istotnymi problemami. Jednym z największych wyzwań pozostaje kryzys mieszkaniowy oraz bardzo wysoka presja urbanizacyjna wynikająca z dużej koncentracji ludności i działalności gospodarczej. Coraz częściej wskazuje się również na problemy związane z przeciążeniem infrastruktury transportowej oraz wysokimi kosztami życia w największych miastach regionu.

⁷⁰ Faludi A., van der Valk A., Rule and Order: Dutch Planning Doctrine in the Twentieth Century, 1994

⁷¹ Kloosterman R., Musterd S., The Polycentric Urban Region, 2001

W debacie publicznej pojawiają się także głosy krytyczne dotyczące technokratycznego charakteru governance oraz rozmytej odpowiedzialności politycznej wynikającej z wielopoziomowego systemu współpracy.

Istotnym wyzwaniem pozostaje również transformacja klimatyczna. Region Rotterdamu jest silnie związany z przemysłem petrochemicznym, logistyką i działalnością portową, co powoduje dużą emisję gazów cieplarnianych oraz wysoką presję środowiskową. Jednocześnie MRDH należy do najbardziej aktywnych europejskich regionów w zakresie polityki klimatycznej, transformacji energetycznej oraz adaptacji do zmian klimatu. Szczególne znaczenie ma tutaj problem zagrożenia powodziowego i podnoszenia poziomu mórz, który od dziesięcioleci kształtuje holenderską politykę przestrzenną i infrastrukturalną.⁷² Jednocześnie MRDH funkcjonuje jako część znacznie szerszego układu metropolitalnego Randstad, obejmującego także obszar Amsterdamu, Utrechtu i innych największych miast zachodniej Holandii. W ramach tej bardziej luźnej i sieciowej formuły współpracy region Rotterdam–Haga bardzo silnie współpracuje m.in. z metropolią Amsterdamu w zakresie logistyki, infrastruktury transportowej, portów, gospodarki wiedzy oraz planowania przestrzennego. Szczególne znaczenie ma współpraca pomiędzy portem Rotterdam a lotniskiem Schiphol i zapleczem logistycznym Amsterdamu, które wspólnie tworzą jeden z najważniejszych europejskich systemów transportowo-logistycznych. Randstad funkcjonuje więc jako policentryczny megaregion, w którym poszczególne metropolie zachowują własną autonomię instytucjonalną, ale jednocześnie współpracują w obszarach kluczowych dla konkurencyjności całego regionu.⁷³

Doświadczenia MRDH mogą być szczególnie interesujące dla Górnośląsko-Zagłębiowska Metropolia, ponieważ pokazują, że policentryczny region może skutecznie funkcjonować bez jednego dominującego centrum pod warunkiem bardzo dobrej integracji transportowej, silnego planowania przestrzennego oraz rozwiniętej kultury współpracy między samorządami. Szczególnie cenne dla GZM mogą być doświadczenia związane z integracją mobilności, rozwojem transportu multimodalnego, koordynacją polityki przestrzennej oraz budowaniem modelu specjalizacji funkcjonalnych poszczególnych miast metropolii. Jednocześnie holenderski przykład pokazuje, że skuteczne governance metropolitalne wymaga bardzo wysokiego poziomu zaufania instytucjonalnego, stabilnej współpracy między samorządami oraz konsekwentnej, długofalowej polityki przestrzennej.

⁷² Delta Programme Commissioner, Delta Programme 2023

⁷³ OECD, Territorial Reviews: Randstad Holland, 2007

7. Nowa metropolia pomorska i jej znaczenie dla Górnośląsko-Zagłębiowskiej Metropolii

Przez blisko osiem lat Górnośląsko-Zagłębiowska Metropolia pozostawała jedynym związkiem metropolitalnym funkcjonującym w Polsce. W tym czasie doświadczenia śląskiej Metropolii stały się swoistym laboratorium polityki metropolitalnej, pozwalającym ocenić zarówno mocne strony przyjętych rozwiązań, jak i ich ograniczenia. W efekcie prace nad ustawą tworzącą związek metropolitalny w województwie pomorskim stały się jednocześnie okazją do przeprowadzenia pierwszej istotnej korekty modelu funkcjonowania GZM.

Proces przygotowania nowych regulacji rozpoczął się w 2024 roku i był efektem współpracy przedstawicieli administracji rządowej, środowisk samorządowych oraz Komisji Wspólnej Rządu i Samorządu Terytorialnego. W pracach uczestniczyli przedstawiciele Obszaru Metropolitalnego Gdańsk–Gdynia–Sopot oraz Górnośląsko-Zagłębiowskiej Metropolii.

W przeciwieństwie do sporów towarzyszących wcześniejszym próbom tworzenia ustaw metropolitalnych, tym razem dyskusja miała charakter stosunkowo spokojny i koncentrowała się przede wszystkim na praktycznych doświadczeniach wynikających z funkcjonowania GZM.⁷⁴

Nowa ustawa nie oznacza jedynie powołania drugiej metropolii w Polsce. Równocześnie dokonuje ona nowelizacji ustawy o związku metropolitalnym w województwie śląskim, uwzględniając doświadczenia pierwszych lat działalności GZM. Można wręcz stwierdzić, że rozwiązania przyjęte dla Pomorza stanowią odpowiedź na najważniejsze postulaty zgłaszane przez śląskich samorządowców po niemal dekadzie funkcjonowania Metropolii.⁷⁵

Najważniejszą zmianą jest rozszerzenie katalogu zadań, które mogą być realizowane przez związki metropolitalne. Oprócz dotychczasowych kompetencji związanych z transportem publicznym, rozwojem społeczno-gospodarczym, planowaniem przestrzennym, ustalaniem przebiegu dróg różnych kategorii, promocją, adaptacją do zmian klimatu pojawia się możliwość prowadzenia zadań publicznych w nowych obszarach.

⁷⁴ Uzasadnienie do projektu ustawy o związku metropolitalnym w województwie pomorskim (UD214), Kancelaria Prezesa Rady Ministrów, Warszawa 2025, s. 1–3; zapis przebiegu posiedzenia Komisji Administracji i Spraw Wewnętrznych oraz Komisji Samorządu Terytorialnego i Polityki Regionalnej z 12 maja 2026 r.

⁷⁵ Górnośląsko-Zagłębiowska Metropolia, Facebook, 11.06.2026.

Dotyczy to przede wszystkim gospodarki komunalnej, kultury, szkolnictwa wyższego, rynku pracy, aktywizacji zawodowej, prowadzenia centrów usług społecznych lub wspólnych czy rozwoju źródeł wytwórczych energii.⁷⁶

Istotne znaczenie ma również możliwość szerszego wykorzystywania porozumień pomiędzy Metropolią a gminami członkowskimi. Otwiera to drogę do przejmowania przez związki metropolitalne nowych zadań, bez konieczności tworzenia kolejnego szczebla administracji publicznej. W praktyce oznacza to możliwość stopniowego rozwoju kompetencji metropolitalnych w zależności od potrzeb i gotowości samorządów do pogłębiania współpracy.

Co ważne, ustawa o związku metropolitalnym w województwie pomorskim wprowadza zmiany w dochodach GZM dodając pozycję dotacje z budżetów związków jednostek samorządu terytorialnego.

W ustawie o związku metropolitalnym w województwie pomorskim wprowadza się limity wydatków na działalność administracyjną związku metropolitalnego, w tym obsługę organów, koszty biurowe, doradztwo i obsługę prawną, oraz promocję działalności związku w taki sposób aby nie przekraczać 5% jego budżetu. Ponadto co najmniej 40% wydatków związku metropolitalnego przeznaczonych na jego zadania własne służy finansowaniu zadań realizowanych na obszarze gmin niemających statusu miasta na prawach powiatu. Dodatkowo łączna wysokość wydatków związku metropolitalnego przeznaczonych na badania naukowe i prace rozwojowe służące realizacji zadań związku metropolitalnego lub współpracę związku metropolitalnego z publicznymi uczelniami tworzącymi federację podmiotów systemu szkolnictwa wyższego i nauki nie może być niższa niż 5% jego budżetu.⁷⁷ Te zapisy nie dotyczą jednak nowelizacji ustawy o związku metropolitalnym w województwie śląskim.

Podkreślano przy tym, że nowe rozwiązania mają uwzględniać doświadczenia z pierwszych lat funkcjonowania Metropolii oraz dostosować jej możliwości finansowe do rozszerzonego zakresu zadań.

Jednocześnie nie oznacza to powstania całkowicie nowego źródła dochodów. Nadal podstawowym filarem finansowym pozostaje udział w PIT mieszkańców oraz składki gmin (część stała i zmienna) członkowskich.

⁷⁶ USTAWA z dnia 9 marca 2017 r. o związku metropolitalnym w województwie śląskim, Dz. U. 2017 poz. 730 z późn zm. ;

Ustawa z dnia 11 czerwca 2026 r.o związku metropolitalnym w województwie pomorskim, Dz.U. z dnia 7 lipca 2026 r. Poz. 912.

⁷⁷ Ustawa z dnia 11 czerwca 2026 r.o związku metropolitalnym w województwie pomorskim, Dz.U. z dnia 7 lipca 2026 r. Poz. 912.

Projekt dla Pomorza zachowuje zasadę udziału związku metropolitalnego w PIT na poziomie 0,49% dochodów podatników, nawiązując do modelu śląskiego.

Znacznie ważniejsze od samych zmian w PIT może być stworzenie warunków do realizacji nowych przedsięwzięć oraz pozyskiwania środków europejskich. W uzasadnieniu projektu wskazywano, że silniejsze metropolie będą mogły skuteczniej odpowiadać na wyzwania związane z transformacją gospodarczą, klimatem czy rozwojem infrastruktury oraz efektywniej korzystać z funduszy unijnych.

Dla Górnośląsko-Zagłębiowskiej Metropolii nowe regulacje mogą oznaczać początek drugiego etapu rozwoju. Pierwsza dekada działalności była okresem budowania instytucji oraz koncentrowania się przede wszystkim na organizacji transportu publicznego. Rozszerzenie kompetencji stwarza możliwość stopniowego przechodzenia do modelu bardziej zbliżonego do europejskich metropolii, w których wspólne działania obejmują również gospodarkę komunalną, transformację energetyczną, kulturę czy politykę rynku pracy.

Nie oznacza to jednak automatycznego przełomu. Doświadczenia GZM pokazują bowiem, że sukces metropolii zależy nie tylko od zakresu kompetencji zapisanych w ustawach, lecz przede wszystkim od zdolności do budowania porozumienia pomiędzy gminami oraz koncentracji środków na przedsięwzięciach generujących rzeczywistą wartość dodaną dla całego obszaru funkcjonalnego. Sama zmiana przepisów nie rozwiąże więc problemów związanych z rozproszeniem decyzji, konkurencją pomiędzy gminami czy ograniczonym wpływem Metropolii na procesy przestrzenne.

Paradoksalnie wejście w życie ustawy pomorskiej stawia przed GZM nowe pytanie strategiczne. Przez pierwsze lata Metropolia była przede wszystkim organizatorem transportu i platformą współpracy samorządowej. Nowe regulacje otwierają możliwość rozszerzenia tej roli. Nie przesądzą jednak, czy GZM stanie się podmiotem zdolnym do prowadzenia bardziej aktywnej polityki rozwojowej, czy też pozostanie przede wszystkim sprawnym operatorem usług publicznych. W tym sensie ustawa pomorska nie zamyka debaty o przyszłości Metropolii, lecz otwiera jej nowy rozdział.

NOWE KOMPETENCJE GZM

po wprowadzeniu ustawy metropolitalnej dla Pomorza
(nowelizacja ustawy o związku metropolitalnym w woj. śląskim – 2026)

DOTYCHCZASOWE KOMPETENCJE GZM (stan do 2026 r.)	NOWE KOMPETENCJE GZM (po nowelizacji – od 31 lipca 2026 r.)
 Organizacja transportu publicznego Planowanie, organizacja i zarządzanie publicznym transportem zbiorowym	 Zarządzanie mobilnością metropolitalną Tworzenie i wdrażanie Strategii Zrównoważonej Mobilności Miejskiej (SUMP), integracja różnych środków transportu, rozwój węzłów przesiadkowych
	 Silniejsza rola w planowaniu i rozwoju przestrzennym Koordynacja planowania przestrzennego oraz realizacji kluczowej infrastruktury transportowej i publicznej w skali metropolii
 Planowanie przestrzenne Opiniowanie i koordynacja w zakresie planowania przestrzennego	 Energetyka i bezpieczeństwo energetyczne Możliwość realizacji przedsięwzięć z zakresu energetyki, efektywności energetycznej i bezpieczeństwa energetycznego
	 Gospodarka komunalna i odpadowa Możliwość wspólnej realizacji projektów gospodarki odpadami, w tym instalacji termicznego przekształcania odpadów
 Udział w prowadzeniu polityki rozwoju Realizacja zadań w zakresie strategii rozwoju i funduszy zewnętrznych	 Środowisko i adaptacja do zmian klimatu Rozszerzone działania w zakresie ochrony środowiska, adaptacji do zmian klimatu i zielonej transformacji
 Współpraca międzygminna Realizacja wspólnych projektów i inicjatyw na rzecz mieszkańców Metropolii	 Kultura Możliwość prowadzenia wspólnych przedsięwzięć i projektów kulturalnych o znaczeniu metropolitalnym
	 Edukacja i współpraca z uczelniami Możliwość wspierania edukacji oraz współpracy z uczelniami wyższymi i szkołami w skali metropolitalnej
 Brak kompetencji w wybranych obszarach m.in. gospodarka odpadami, energetyka, kultura, edukacja, rynek pracy	 Rynek pracy i aktywizacja zawodowa Działania na rzecz rynku pracy, wspierania przedsiębiorczości i aktywizacji zawodowej mieszkańców
	 Centrum Usług Wspólnych dla gmin Możliwość utworzenia i prowadzenia Centrum Usług Wspólnych, wspierającego gminy w realizacji zadań publicznych
 Nowelizacja ustawy poszerza zakres działania GZM z obszaru transportu i koordynację na nowe, kluczowe dla rozwoju metropolii obszary: gospodarka, środowisko, energia, edukacja, kultura i rynek pracy.	 WEJŚCIE W ŻYCIE 31 lipca 2026 r.

Ustawa z dnia 11 czerwca 2026 r.o związku metropolitalnym w województwie pomorskim, Dz.U. z dnia 7 lipca 2026 r. Poz. 912.

8. Kluczowe wyzwania dla Górnośląsko-Zagłębiowskiej Metropolii w latach 2026–2035

Po niemal dekadzie funkcjonowania Górnośląsko-Zagłębiowska Metropolia wchodzi w nowy etap rozwoju. O ile pierwsze lata działalności koncentrowały się przede wszystkim na budowie instytucji i integracji transportu publicznego, o tyle kolejne lata będą okresem mierzenia się z procesami o znacznie bardziej fundamentalnym charakterze. Dotyczą one nie tylko funkcjonowania samej Metropolii, ale przyszłości całego regionu, którego rozwój przez dziesięciolecia opierał się na przemyśle ciężkim i górnictwie.

8.1. Transformacja gospodarcza regionu postindustrialnego

Jednym z najważniejszych wyzwań stojących przed GZM pozostaje transformacja gospodarcza regionu. Województwo śląskie w dalszym ciągu przechodzi proces odchodzenia od tradycyjnych gałęzi przemysłu, które przez ponad sto lat stanowiły fundament rozwoju społecznego i ekonomicznego. Choć województwo śląskie nadal odpowiada za około 12–13% krajowego PKB, a sama Metropolia generuje ponad 8% polskiego PKB, struktura gospodarcza regionu pozostaje wciąż silnie związana z przemysłem.⁷⁸ Według danych GUS około 30% pracujących w województwie śląskim zatrudnionych jest w przemyśle i budownictwie,⁷⁹ co stanowi jeden z najwyższych wskaźników w Polsce. Zamykanie kopalń, zmiany zachodzące w sektorze energetycznym oraz postępująca dekarbonizacja gospodarki oznaczają konieczność poszukiwania nowych przewag konkurencyjnych.

W przeciwieństwie do wielu europejskich metropolii, GZM nie stoi przed wyzwaniem tworzenia gospodarki opartej na wiedzy od podstaw, lecz przed koniecznością przeprowadzenia transformacji istniejącego organizmu gospodarczego. Szczęólnego znaczenia nabierają więc sektory zaawansowanych technologii, przemysłów przyszłości, logistyki, usług biznesowych oraz współpraca z silnym zapleczem naukowym regionu.

⁷⁸ Górnośląsko-Zagłębiowska Metropolia, Potencjał społeczno-gospodarczy Górnośląsko-Zagłębiowskiej Metropolii, Katowice 2019

⁷⁹ Główny Urząd Statystyczny, Bank Danych Lokalnych, tablice „Pracujący według sekcji PKD”, województwo śląskie, <https://bdl.stat.gov.pl>

Kluczowe wyzwania Górnośląsko-Zagłębiowskiej Metropolii 2026–2035



Transformacja gospodarcza

Odejście od przemysłu ciężkiego wymaga tworzenia nowych specjalizacji gospodarczych oraz zagospodarowania terenów poprzemysłowych. Od powodzenia transformacji zależy przyszła konkurencyjność całego regionu.



Depopulacja i starzenie społeczeństwa

Systematyczny spadek liczby mieszkańców oraz wzrost udziału osób starszych ograniczają potencjał rynku pracy, zmniejszają wpływy podatkowe i zwiększają koszty usług publicznych.



Chaos przestrzenny i suburbanizacja

Brak skutecznej koordynacji polityki przestrzennej sprzyja rozlewaniu się zabudowy, wzrostowi kosztów infrastruktury oraz pogłębianiu problemów transportowych.



Integracja infrastruktury transportowej

Konieczne jest dokończenie integracji transportu autobusowego, tramwajowego, kolejowego i rowerowego oraz rozwój Kolei Metropolitalnej jako podstawy mobilności w regionie.



Konkurencja między metropoliami

Rosnąca rywalizacja o inwestycje, mieszkańców, studentów i środki europejskie wymaga budowy silnej marki oraz wspólnej strategii rozwoju całej Metropolii.



Zarządzanie i współpraca

Rozszerzenie kompetencji GZM zwiększa możliwości działania, ale wymaga skuteczniejszej współpracy gmin, sprawniejszych procesów decyzyjnych i koncentracji na projektach o znaczeniu metropolitalnym.

Proces ten nie jest jednak wolny od ryzyka. Utrata miejsc pracy w tradycyjnych sektorach gospodarki może prowadzić do pogłębiania nierówności społecznych i dalszego osłabienia części miast Metropolii. Jednocześnie znaczna część terenów przemysłowych wymaga kosztownej rewitalizacji i nadania im nowych funkcji gospodarczych. W konsekwencji transformacja gospodarcza będzie jednym z najważniejszych wyzwań rozwojowych GZM w nadchodzących latach.

8.2. Depopulacja i starzenie się społeczeństwa

Drugim z fundamentalnych problemów pozostaje systematyczny spadek liczby mieszkańców. Według danych Głównego Urzędu Statystycznego liczba ludności w większości miast tworzących Metropolię spada nieprzerwanie od początku XXI wieku. Przykładowo Bytom stracił od 2000 roku ponad 20% mieszkańców, Świętochłowice około 18%, a Zabrze i Chorzów po kilkanaście procent. W całym obszarze GZM liczba ludności zmniejszyła się o kilkaset tysięcy osób w ciągu ostatnich dwóch dekad..⁸⁰

Proces ten wynika zarówno z ujemnego przyrostu naturalnego, jak i migracji mieszkańców do stref podmiejskich oraz innych regionów kraju. Prognozy demograficzne wskazują, że trend ten będzie się utrzymywał – według szacunków GUS do 2035 roku liczba mieszkańców województwa śląskiego może spaść o kolejne kilkanaście procent..⁸¹

Towarzyszy temu postępujące starzenie się społeczeństwa. Udział osób w wieku poprodukcyjnym w wielu miastach Metropolii przekracza już 25%, a w niektórych przypadkach zbliża się do 30%..⁸² Jednocześnie maleje liczba osób w wieku produkcyjnym, co wpływa na rynek pracy, system ochrony zdrowia oraz koszty świadczenia usług publicznych.

Depopulacja oznacza również coraz silniejszą konkurencję pomiędzy samymi miastami Metropolii o mieszkańców, inwestorów i wpływy podatkowe. W dłuższej perspektywie może to prowadzić do osłabienia potencjału rozwojowego całego obszaru funkcjonalnego.

⁸⁰ Górnośląsko-Zagłębiowska Metropolia, Statystyczny obraz GZM 2025, Katowice 2025

⁸¹ Papaj T., Heryszek T., Raport otwarcia, Instytut Myśli Gospodarczej im. Karola Goduli, Katowice, 18 kwietnia 2026

⁸² Górnośląsko-Zagłębiowska Metropolia, Statystyczny obraz GZM 2025, Katowice 2025

8.3. Chaos przestrzenny i suburbanizacja

Kolejnym wyzwaniem pozostaje postępujący proces suburbanizacji oraz brak skutecznych narzędzi koordynacji polityki przestrzennej. Mimo silnej urbanizacji regionu rozwój zabudowy mieszkaniowej i działalności gospodarczej odbywa się w dużej mierze według logiki lokalnej, co prowadzi do rozpraszania funkcji miejskich oraz wzrostu kosztów obsługi infrastrukturalnej.

Rozwój nowych osiedli mieszkaniowych nie zawsze jest skorelowany z dostępnością transportu publicznego, a konkurencja pomiędzy gminami o nowych mieszkańców i inwestorów sprzyja dalszemu rozlewaniu się zabudowy. Jednocześnie znaczna część terenów poprzemysłowych znajdujących się w centralnych częściach Metropolii pozostaje niewykorzystana.

Brak skutecznej koordynacji przestrzennej może w przyszłości prowadzić do pogłębiania nierównowag rozwojowych oraz wzrostu kosztów utrzymania infrastruktury i usług publicznych. W tym kontekście coraz częściej podkreśla się konieczność wzmocnienia kompetencji Metropolii w zakresie planowania przestrzennego oraz rozwoju terenów strategicznych.

8.4. Integracja infrastruktury transportowej

Choć transport pozostaje obszarem największych sukcesów GZM, właśnie w tej dziedzinie stoją przed Metropolią jedne z największych wyzwań. Dotychczasowa integracja komunikacji autobusowej i tramwajowej nie rozwiązuje bowiem problemów związanych z rozwojem kolei metropolitalnej oraz dalszym wzrostem mobilności mieszkańców.

Wartość projektów związanych z Koleją Metropolitalną szacowana jest na ponad 2 mld zł, natomiast pełna realizacja koncepcji przedstawianych w pierwszych analizach mogłaby wymagać nakładów przekraczających 16 mld zł. Roczne koszty funkcjonowania przewozów kolejowych mogą w przyszłości sięgać około 250 mln zł.⁸³

Budowa systemu kolei metropolitalnej, rozwój велоstrad oraz integracja różnych środków transportu będą wymagały znacznych nakładów finansowych oraz ścisłej współpracy z administracją rządową, PKP PLK i samorządem województwa śląskiego. Szczególnym wyzwaniem pozostanie stworzenie spójnego systemu transportowego, który pozwoli ograniczyć dominację transportu indywidualnego i zmniejszyć zjawisko kongestii. W praktyce to właśnie rozwój

⁸³ Górnośląsko-Zagłębiowska Metropolia, Program działań na rzecz rozwoju Kolei Metropolitalnej, Katowice, 2022

transportu szynowego może przesądzić o tym, czy GZM będzie w stanie wykorzystać swój potencjał policentrycznego układu miejskiego.

8.5. Konkurencja pomiędzy metropoliami

Przez wiele lat Górnośląsko-Zagłębiowska Metropolia pozostawała jedynym związkiem metropolitalnym w Polsce. Sytuacja ta uległa zmianie wraz z przyjęciem ustawy metropolitalnej dla Pomorza. Oznacza to początek nowego etapu, w którym poszczególne obszary metropolitalne będą konkurowały o inwestorów, mieszkańców, wykwalifikowanych pracowników oraz środki publiczne.

Konkurencja ta będzie dotyczyła nie tylko Trójmiasta, ale również Warszawy, Krakowa, Wrocławia czy Poznania. Szczególnego znaczenia nabiera zdolność do przyciągania młodych mieszkańców, wysoko wykwalifikowanych specjalistów oraz inwestycji związanych z nowoczesnymi technologiami.

Choć GZM dysponuje jednym z największych potencjałów akademickich w kraju – ponad 100 tys. studentów i kilkunastoma uczelniami wyższymi.⁸⁴ – utrzymanie tego potencjału będzie wymagało stworzenia atrakcyjnych warunków życia i pracy dla młodych mieszkańców.

Druga dekada funkcjonowania GZM będzie zatem okresem weryfikacji, czy Metropolia jest zdolna do wypracowania trwałych przewag konkurencyjnych w coraz bardziej konkurencyjnym otoczeniu.

Można wręcz postawić tezę, że lata 2026–2035 przesądzą o tym, czy Górnośląsko-Zagłębiowska Metropolia pozostanie przede wszystkim sprawnym organizatorem usług publicznych, czy też stanie się podmiotem aktywnie współkształtującym rozwój gospodarczy i przestrzenny jednego z największych obszarów miejskich Europy Środkowej.

⁸⁴ Główny Urząd Statystyczny, Szkolnictwo wyższe w roku akademickim 2025/2026, Warszawa–Gdańsk 2026.

9. Rekomendacje

Rekomendacja 1.

Przesunięcie środka ciężkości z redystrybucji środków na wspólne projekty metropolitalne

Wydaje się, że kolejnym etapem rozwoju Metropolii powinno być stopniowe przesuwanie środka ciężkości z redystrybucji środków na realizację przedsięwzięć, których żadna z gmin nie byłaby w stanie skutecznie zrealizować samodzielnie. Nie oznacza to odejścia od zasady solidarności, lecz jej nową interpretację – solidarność powinna coraz częściej wyrażać się poprzez wspólne inwestowanie w projekty przynoszące korzyści całemu obszarowi metropolitalnemu.

W praktyce oznaczałoby to koncentrację części środków finansowych na kilku strategicznych przedsięwzięciach, które stanowiłyby rzeczywistą wartość dodaną funkcjonowania Metropolii. Po dziewięciu latach działalności GZM powinna zdefiniować od pięciu do siedmiu projektów flagowych, stanowiących wspólne przedsięwzięcia wszystkich lub grupy zainteresowanych gmin. O sile Metropolii nie będzie bowiem decydowała liczba realizowanych projektów, lecz skala ich oddziaływania oraz zdolność do rozwiązywania problemów wykraczających poza granice pojedynczych samorządów.

Realizacja takich przedsięwzięć mogłaby odbywać się poprzez tworzenie metropolitalnych konsorcjów zadaniowych. Byłyby to dobrowolne partnerstwa skupiające te gminy, które chcą wspólnie realizować określone zadania, bez konieczności angażowania wszystkich członków Metropolii. Model ten z powodzeniem funkcjonuje w wielu krajach Europy Zachodniej, zwłaszcza w Niemczech i Holandii, gdzie współpraca metropolitalna opiera się na elastycznych porozumieniach tworzonych wokół konkretnych problemów, a nie jednolitym katalogu obowiązków dla wszystkich uczestników.

Takie konsorcja mogłyby obejmować między innymi wspólną politykę energetyczną, rozwój infrastruktury gospodarki komunalnej, transformację terenów przemysłowych, przygotowanie wspólnych terenów inwestycyjnych czy realizację projektów finansowanych ze środków europejskich. Każde z nich tworzyłoby własny model współpracy, odpowiadający potrzebom zainteresowanych gmin i specyfice danego przedsięwzięcia.

Takie podejście pozwoliłoby zachować autonomię poszczególnych samorządów, a jednocześnie stworzyć warunki do realizacji ambitnych projektów metropolitalnych. Co istotne, sukces współpracy nie byłby mierzony liczbą zawartych porozumień, lecz liczbą przedsięwzięć, które dzięki efektowi skali i wspólnemu finansowaniu mogły zostać zrealizowane szybciej, taniej i efektywniej niż w przypadku działań prowadzonych przez pojedyncze gminy.

Można wręcz postawić tezę, że druga dekada funkcjonowania Górnośląsko-Zagłębiowskiej Metropolii powinna oznaczać przejście od Metropolii koordynującej do Metropolii realizującej wspólne przedsięwzięcia strategiczne. To właśnie liczba i jakość takich projektów stanie się w przyszłości najlepszą miarą dojrzałości instytucjonalnej GZM oraz rzeczywistej wartości dodanej płynącej z integracji metropolitalnej.

Rekomendacja 2

Wspólne planowanie funkcjonalne jako fundament rozwoju Metropolii

Jednym z największych ograniczeń rozwoju Górnośląsko-Zagłębiowskiej Metropolii pozostaje rozproszenie polityki przestrzennej. Mimo, że obszar GZM tworzy jeden organizm funkcjonalny, decyzje dotyczące zagospodarowania przestrzennego, lokalizacji nowych inwestycji mieszkaniowych, terenów przemysłowych czy usług publicznych nadal podejmowane są przede wszystkim na poziomie poszczególnych gmin. W efekcie każda z nich planuje własny rozwój, często bez pełnego uwzględnienia skutków dla całego obszaru metropolitalnego.

Konsekwencją takiego modelu jest konkurencja o inwestorów, rozpraszanie funkcji gospodarczych, postępująca suburbanizacja oraz trudności z efektywnym planowaniem transportu publicznego. Powstające osiedla mieszkaniowe, strefy aktywności gospodarczej czy centra logistyczne nie zawsze są lokalizowane tam, gdzie najlepiej wpisywałyby się w metropolitalny układ komunikacyjny lub odpowiadały długoterminowym potrzebom całego regionu.

Dlatego kolejnym etapem rozwoju GZM powinno być stworzenie Metropolitalnego Planu Funkcjonalnego 2050. Nie byłby on kolejnym dokumentem strategicznym, ale umową rozwojową między gminami.

W praktyce mogłoby to oznaczać wspólne określenie:

- * obszarów koncentracji nowego budownictwa mieszkaniowego,
- * terenów przeznaczonych pod rozwój przemysłu i logistyki,
- * lokalizacji największych centrów usług publicznych,
- * stref rozwoju nowoczesnych technologii,
- * terenów wymagających rewitalizacji lub ochrony przyrodniczej.

Takie podejście pozwoliłoby odejść od modelu, w którym 41 gmin prowadzi równoległe, często konkurencyjne polityki przestrzenne, na rzecz modelu wzajemnie uzupełniających się funkcji metropolitalnych. Nie oznaczałoby to specjalizacji narzucanej administracyjnie, lecz świadome wykorzystanie przewag poszczególnych miast.

Przykładowo:

- Katowice mogłyby umacniać rolę centrum administracyjno-biznesowego i akademickiego,
- Gliwice rozwijać funkcje badawczo-technologiczne oraz przemysł wysokich technologii,
- Tychy wzmacniać funkcje produkcyjne,
- Bytom, Ruda Śląska, Mysłowice czy Zabrze koncentrować się na transformacji terenów poprzemysłowych oraz nowych funkcjach gospodarczych,
- Dąbrowa Górnicza i Sosnowiec rozwijać potencjał logistyczny i przemysłowy.

Takie planowanie ułatwiłoby również budowę Kolei Metropolitalnej, projektowanie nowych linii autobusowych, lokalizację parkingów Park&Ride czy rozwój infrastruktury rowerowej. Transport przestałby być odpowiedzią na chaotycznie rozwijającą się przestrzeń, a stałby się narzędziem realizacji wspólnie uzgodnionej polityki rozwoju.

Wspólne planowanie funkcjonalne mogłoby również stworzyć podstawy do prowadzenia jednolitej polityki inwestycyjnej. Zamiast konkurować o tego samego inwestora, miasta mogłyby oferować komplementarne tereny inwestycyjne, tworząc wspólną ofertę gospodarczą Metropolii. Taki model z powodzeniem funkcjonuje w regionach metropolitalnych Holandii, Barcelony czy Kopenhagi, gdzie współpraca przestrzenna stała się jednym z najważniejszych narzędzi budowania konkurencyjności całego obszaru.

Rekomendacja 3

Budowa metropolitalnej polityki gospodarczej

Jednym z największych wyzwań stojących przed Górnośląsko-Zagłębiowską Metropolią jest stworzenie spójnej polityki gospodarczej obejmującej cały obszar funkcjonalny. Mimo że GZM tworzy jeden z największych organizmów gospodarczych Europy Środkowej, liczący około 2,1 mln mieszkańców i wytwarzający około 8% polskiego PKB⁸⁵, działania związane z pozyskiwaniem inwestorów, promocją gospodarczą czy przygotowaniem terenów inwestycyjnych pozostają rozproszone pomiędzy poszczególne gminy.

W praktyce oznacza to, że miasta często konkurują o tych samych inwestorów, zamiast budować wspólną ofertę wykorzystującą zróżnicowane atuty całej Metropolii. Każda gmina prowadzi własną promocję, samodzielnie przygotowuje tereny inwestycyjne oraz zabiega o środki na ich uzbrojenie. W efekcie inwestor zainteresowany regionem otrzymuje kilkadziesiąt odrębnych ofert zamiast jednego spójnego produktu inwestycyjnego.

Szczególnie widoczne jest to w przypadku terenów poprzemysłowych. Górnośląsko-Zagłębiowska Metropolia dysponuje jednym z największych w Europie zasobów terenów pogórnich, pchutniczych i poprzemysłowych. Są one jednak przygotowywane do nowych funkcji w sposób rozproszony, często bez powiązania z planami transportowymi, polityką przestrzenną czy potrzebami całej gospodarki metropolitalnej.

Dlatego jednym z priorytetów drugiej dekady funkcjonowania GZM powinno być stworzenie Metropolitalnej Polityki Gospodarczej, której integralnym elementem byłby Metropolitalny Program Transformacji Terenów Inwestycyjnych. Nie oznaczałoby to przejmowania kompetencji gmin, lecz budowę wspólnych narzędzi wspierających ich rozwój.

Program mógłby obejmować:

- utworzenie Metropolitalnego Centrum Obsługi Inwestora, działającego jako jedno okienko dla inwestorów krajowych i zagranicznych,
- stworzenie jednolitej cyfrowej bazy terenów inwestycyjnych, obejmującej zarówno greenfieldy, jak i brownfieldy,
- wspólną promocję gospodarczą prowadzoną pod marką GZM,

⁸⁵ Górnośląsko-Zagłębiowska Metropolia, Potencjał społeczno-gospodarczy Górnośląsko-Zagłębiowskiej Metropolii, Katowice 2019

- przygotowywanie dokumentacji, studiów wykonalności i koncepcji zagospodarowania dla strategicznych terenów inwestycyjnych,
- koordynację pozyskiwania środków europejskich na rekultywację, uzbrojenie i przygotowanie terenów,
- wspólne planowanie nowych funkcji gospodarczych w powiązaniu z polityką przestrzenną oraz systemem transportowym Metropolii,
- współpracę z uczelniami, strefami ekonomicznymi oraz instytucjami otoczenia biznesu przy rozwoju nowych sektorów gospodarki.

Docelowo warto rozważyć utworzenie Metropolitalnego Banku Ziemi. Nie byłaby to instytucja przejmująca własność gruntów od gmin, lecz platforma integrująca ofertę najważniejszych terenów inwestycyjnych regionu. GZM odpowiadałaby za ich promocję, przygotowanie dokumentacji, koordynację procesu uzbrajania oraz pozyskiwanie inwestorów, natomiast właścicielami gruntów nadal pozostawałyby poszczególne samorządy.

Takie rozwiązanie pozwoliłoby odejść od modelu wzajemnej konkurencji pomiędzy gminami na rzecz budowania komplementarnej oferty inwestycyjnej całej Metropolii. Inwestor poszukujący lokalizacji nie wybierałby już pomiędzy Katowicami, Gliwicami czy Dąbrową Górniczą, lecz otrzymywałby jedną ofertę GZM, w ramach której dobierana byłaby lokalizacja najlepiej odpowiadająca charakterowi planowanej inwestycji.

Rozwiązania tego typu od wielu lat funkcjonują w takich metropoliach jak Barcelona, Amsterdam czy Wielki Manchester. Ich doświadczenia pokazują, że skuteczna polityka gospodarcza nie polega na centralizacji kompetencji, lecz na koordynacji działań wielu samorządów wokół wspólnego celu. Dla Górnośląsko-Zagłębiowskiej Metropolii mogłoby to oznaczać przejście od roli koordynatora transportu publicznego do aktywnego animatora transformacji gospodarczej całego regionu.

Rekomendacja 4

Budowa metropolitalnej gospodarki komunalnej i hubów gospodarki o obiegu zamkniętym

W kolejnych latach GZM powinna jednak stopniowo budować drugi filar swojej działalności – metropolitalną gospodarkę komunalną opartą na zasadach gospodarki o obiegu zamkniętym (GOZ).

Nie chodzi przy tym o przejęcie przez Metropolię zadań realizowanych obecnie przez gminy, lecz o stworzenie wspólnej polityki planowania i rozwoju infrastruktury komunalnej. Skala GZM – około 2,1 mln mieszkańców i jeden z największych obszarów przemysłowych Europy – powoduje, że wiele wyzwań wykracza poza możliwości pojedynczych samorządów. Dotyczy to zwłaszcza gospodarki odpadami, bezpieczeństwa surowcowego, produkcji energii z odpadów, recyklingu, odzysku surowców krytycznych czy zagospodarowania terenów poprzemysłowych.

Szczególnie istotnym elementem tej polityki powinno być powiązanie gospodarki komunalnej z procesem transformacji terenów poprzemysłowych. Zamiast traktować rewitalizację wyłącznie jako zmianę funkcji zdegradowanych terenów, warto wykorzystać ją do budowy nowoczesnych hubów gospodarki cyrkularnej.

Tereny pogórnice, pohutnicze i poprzemysłowe dysponują szeregiem przewag, które predestynują je do pełnienia takich funkcji:

- dużymi, często uzbrojonymi powierzchniami,
- rozwiniętą infrastrukturą energetyczną i kolejową,
- dobrym skomunikowaniem z siecią transportową,
- oddaleniem od zwartej zabudowy mieszkaniowej,
- dostępnością wykwalifikowanych kadr technicznych.

Dzięki temu mogłyby stać się lokalizacją nowoczesnych instalacji gospodarki obiegu zamkniętego, takich jak:

- centra recyklingu surowców strategicznych,
- instalacje odzysku metali krytycznych,
- zakłady recyklingu materiałów budowlanych,
- instalacje przetwarzania bioodpadów i produkcji biometanu,
- zakłady produkcji paliw alternatywnych (RDF/SRF),
- instalacje termicznego przekształcania odpadów z odzyskiem energii,
- centra napraw, ponownego użycia i remanufacturingu,
- magazyny energii oraz instalacje wodorowe.

W takim modelu rewitalizacja przestaje być wyłącznie projektem urbanistycznym, a staje się narzędziem budowy nowej gospodarki Metropolii. Zamknięcie kopalni czy huty nie oznaczałoby jedynie konieczności zagospodarowania opuszczonych terenów, lecz tworzyłoby przestrzeń dla nowych gałęzi przemysłu związanych z recyklingiem, bezpieczeństwem surowcowym i zieloną transformacją.

Kluczowym zadaniem GZM powinno być przygotowanie Metropolitalnego Programu Gospodarki Komunalnej i GOZ, odpowiadającego m.in. na pytania:

- jakiej infrastruktury komunalnej potrzebuje Metropolia w perspektywie 2050 roku,
- ile instalacji termicznego przekształcania odpadów jest rzeczywiście potrzebnych i gdzie powinny zostać zlokalizowane,
- jak zamknąć regionalne łańcuchy materiałowe,
- które tereny poprzemysłowe najlepiej nadają się do pełnienia funkcji hubów GOZ,
- jak wykorzystać środki krajowe i europejskie do budowy nowoczesnego systemu gospodarki cyrkularnej.

Tak rozumiana polityka komunalna mogłaby stać się jednym z najważniejszych narzędzi transformacji gospodarczej Górnośląsko-Zagłębiowskiej Metropolii, a jednocześnie nową specjalizacją wyróżniającą region na tle innych polskich metropolii.

Rekomendacja 5

Budowa silnej marki metropolitalnej – „Silesia”

Jednym z najmniej dostrzeganych, a jednocześnie najbardziej istotnych wyzwań stojących przed Górnośląsko-Zagłębiowską Metropolią pozostaje kwestia jej rozpoznawalności. Dziewięć lat funkcjonowania Metropolii pokazuje, że marka GZM nie zdołała przebić się do świadomości odbiorców w regionie czy poza regionem. Dla mieszkańców Polski, inwestorów zagranicznych czy partnerów międzynarodowych skrót „GZM” pozostaje nazwą techniczną, która niewiele mówi o potencjale gospodarczym, historii i tożsamości tego obszaru.

Jednocześnie Metropolia dysponuje ogromnym kapitałem marki, który nie jest w pełni wykorzystywany. Nazwa „Silesia” jest jedną z najlepiej rozpoznawalnych historycznych nazw regionalnych Europy Środkowej, funkcjonującą od stuleci w obiegu międzynarodowym.

Funkcjonuje w języku angielskim, niemieckim, francuskim czy hiszpańskim, pojawia się w nazwach uczelni, instytucji, przedsiębiorstw oraz wydarzeń gospodarczych. Dla zagranicznych inwestorów i partnerów jest pojęciem znacznie bardziej czytelnym niż określenie „Górnośląsko-Zagłębiowska Metropolia” czy skrót „GZM”.

Nie oznacza to jednak, że budowa marki Silesia powinna prowadzić do marginalizacji tożsamości Zagłębia Dąbrowskiego. Wręcz przeciwnie – silna marka metropolitalna powinna pełnić funkcję parasola promocyjnego, pod którym zachowana zostanie różnorodność historyczna i kulturowa poszczególnych części Metropolii. Podobnie funkcjonują inne europejskie metropolie, w których wspólna marka nie eliminuje lokalnych tożsamości, lecz wzmacnia ich międzynarodową widoczność.

W debacie dotyczącej rozwoju regionu wielokrotnie przywoływano przykład niemieckiego Zagłębia Ruhry. Tam elementem integrującym stała się nie tylko wspólna historia przemysłowa, ale również sama nazwa Ruhr, odnosząca się do rzeki przepływającej przez region. Była ona naturalnym symbolem jednoczącym kilkadziesiąt miast wokół wspólnej narracji rozwojowej.

Górnośląsko-Zagłębiowska Metropolia nie dysponuje podobnym symbolem geograficznym. Nie posiada jednej rzeki, jednego miasta ani jednego historycznego centrum, które mogłyby stać się osią jej tożsamości. Paradoksalnie właśnie dlatego tak dużego znaczenia nabiera świadomie budowana marka. To ona może pełnić funkcję spoiwa integrującego policentryczny organizm miejski.

Budowa marki Silesia nie powinna być rozumiana jako próba zastąpienia istniejącej nazwy GZM. Nazwa prawna Metropolii może pozostać niezmienną, natomiast marka Silesia mogłaby stać się jej znakiem promocyjnym wykorzystywanym w komunikacji gospodarczej, inwestycyjnej, naukowej i międzynarodowej. Podobne rozwiązania stosuje wiele europejskich metropolii, które posługują się inną nazwą prawną niż marką promocyjną.

Nowa strategia marki mogłaby obejmować:

- stworzenie jednolitego systemu identyfikacji wizualnej opartego na marce Silesia,
- wspólną promocję gospodarczą, turystyczną i akademicką całej Metropolii,
- wykorzystanie marki w działaniach związanych z pozyskiwaniem inwestorów, organizacją wydarzeń międzynarodowych i współpracą naukową,

- budowanie narracji pokazującej region jako europejskie centrum transformacji przemysłowej, nowych technologii i gospodarki cyrkularnej.

Kluczowym warunkiem powodzenia takiej strategii jest jednak odejście od historycznych sporów dotyczących nazewnictwa. W dyskusji publicznej przez wiele lat ścierały się argumenty podkreślające odrębność Górnego Śląska i Zagłębia Dąbrowskiego. Różnice te stanowią ważny element dziedzictwa kulturowego regionu i powinny być pielęgnowane. Nie powinny jednak utrudniać budowania wspólnej marki gospodarczej, której celem jest zwiększenie konkurencyjności całej Metropolii.

Można postawić tezę, że współczesna konkurencja pomiędzy metropoliami toczy się przede wszystkim pomiędzy markami, a nie jednostkami administracyjnymi. Inwestorzy wybierają dziś Barcelonę, Ruhr, Greater Manchester, ponieważ za tymi nazwami kryją się rozpoznawalne ekosystemy gospodarcze i naukowe. Górnośląsko-Zagłębiowska Metropolia również potrzebuje marki, która będzie zrozumiała i rozpoznawalna w skali międzynarodowej.

10. Podsumowanie

Dziewięć lat funkcjonowania Górnośląsko-Zagłębiowskiej Metropolii pokazuje, że największym osiągnięciem tego projektu nie było wyłącznie zintegrowanie transportu publicznego czy stworzenie trwałych mechanizmów współpracy samorządów. Było nim przede wszystkim udowodnienie, że miasta o odmiennej historii, tożsamości i strukturze gospodarczej potrafią wspólnie realizować cele wykraczające poza granice pojedynczych gmin.

Jednocześnie doświadczenia pierwszej dekady pokazują, że przed Metropolią stoi znacznie trudniejsze wyzwanie niż budowa kolejnych instytucji czy rozszerzanie kompetencji. Jest nim odpowiedź na pytanie o model dalszego rozwoju i wspólną tożsamość największych obszarów miejskich Europy Środkowej⁸⁶.

Źródło: Górnośląsko-Zagłębiowska Metropolia



Moment ten nie jest przypadkowy. Wejście w życie ustawy o związku metropolitalnym w województwie pomorskim zamyka pierwszy etap rozwoju polskich metropolii i otwiera nowy rozdział w dyskusji o ich przyszłości.

⁸⁶ Górnośląsko-Zagłębiowska Metropolia, O metropolii, „Metropolia GZM”, <https://metropoliagzm.pl/o-metropolii/>

Po raz pierwszy od powstania GZM ustawodawca zdecydował się rozszerzyć katalog zadań metropolitalnych, przyznając nowym metropoliom szersze możliwości działania. Zmiany te mają charakter systemowy i będą oddziaływać również na Górnośląsko-Zagłębiowską Metropolię. Oznacza to, że pytanie nie brzmi już, czy GZM powinna podejmować nowe zadania, lecz jakie zadania powinny stać się fundamentem jej drugiej dekady funkcjonowania.

Nowe regulacje tworzą szansę na wyjście poza dotychczasową rolę organizatora transportu publicznego. Otwierają możliwość silniejszego zaangażowania Metropolii w planowanie przestrzenne, politykę gospodarczą, transformację terenów przemysłowych, gospodarkę komunalną czy koordynację procesów transformacji energetycznej. Jednak same kompetencje nie będą gwarancją sukcesu. O powodzeniu zdecyduje zdolność do wykorzystania ich w sposób strategiczny oraz skoncentrowania wysiłków na kilku przedsięwzięciach o rzeczywiście metropolitalnym znaczeniu.

W dyskusji publicznej od lat ścierają się dwie wizje przyszłości. Pierwsza zakłada stopniową koncentrację funkcji metropolitalnych wokół Katowic jako naturalnego centrum administracyjnego, gospodarczego i akademickiego regionu. Zwolennicy tego rozwiązania wskazują, że silna metropolia potrzebuje wyraźnego ośrodka centralnego, który stanie się jej wizytówką w kraju i za granicą.

Taki model z powodzeniem funkcjonuje w wielu europejskich metropoliach, gdzie jedno dominujące miasto pełni rolę lokomotywy rozwoju całego obszaru funkcjonalnego.

Druga wizja odwołuje się do wyjątkowego charakteru Górnośląsko-Zagłębiowskiej Metropolii jako organizmu policentrycznego. Zakłada ona, że siłą regionu nie jest dominacja jednego miasta, lecz współpraca wielu silnych ośrodków, z których każdy pełni odmienne funkcje gospodarcze, społeczne i kulturowe. W tym ujęciu przyszłość Metropolii opiera się na budowaniu komplementarności, a nie hierarchii.

Doświadczenia ostatnich lat skłaniają do wniosku, że właśnie model policentryczny najlepiej odpowiada specyfice GZM. Próba administracyjnego budowania „Wielkich Katowic” mogłaby prowadzić do wzrostu napięć pomiędzy samorządami i osłabienia kapitału współpracy, który udało się zbudować w pierwszej dekadzie funkcjonowania Metropolii. Jednocześnie model policentryczny nie może oznaczać braku wspólnej tożsamości ani utrzymywania odrębnych narracji rozwojowych.

Dlatego jednym z najważniejszych wyzwań kolejnych lat powinno być stworzenie wspólnej marki metropolitalnej, która nie będzie negowała lokalnych tożsamości, lecz stanie się ich wspólnym mianownikiem. Marka Silesia wydaje się naturalnym kandydatem do pełnienia takiej roli. Jest rozpoznawalna w skali międzynarodowej, odwołuje się do przemysłowego i gospodarczego dziedzictwa regionu, a jednocześnie może być rozumiana jako marka gospodarcza i promocyjna, a nie jako próba zatarcia historycznej odrębności Zagłębia Dąbrowskiego czy innych części Metropolii.

W tym sensie Silesia nie powinna być postrzegana jako nazwa geograficzna, lecz jako wspólny projekt rozwojowy. Tak jak marka Ruhr nie wyeliminowała tożsamości Essen, Dortmundu czy Duisburga, tak również silna marka Silesia nie musiałaby oznaczać rezygnacji z lokalnych tradycji i odrębności. Przeciwnie – mogłaby stać się parasolem promocyjnym, pod którym Górny Śląsk, Zagłębie Dąbrowskie i pozostałe części Metropolii zachowują swoją tożsamość, jednocześnie budując wspólną pozycję gospodarczą.

Być może właśnie tutaj znajduje się najważniejsza lekcja płynąca z pierwszej dekady funkcjonowania GZM. Nowe przepisy otwierają Metropolii kolejne możliwości działania, ale nie odpowiadają na pytanie, w jakim kierunku powinna ona podążać. Tę odpowiedź muszą stworzyć sami samorządowcy.

Przyszłość GZM nie rozstrzygnie się wyłącznie poprzez zwiększenie kompetencji czy budżetu. Rozstrzygnie się przede wszystkim poprzez zdolność do zbudowania wspólnej wizji rozwoju, w której nowe zadania będą realizowane w oparciu o policentryczny model współpracy, a nie rywalizacji.

Jeżeli uda się połączyć policentryczny model zarządzania z jedną, rozpoznawalną marką gospodarczą oraz realizacją wspólnych projektów strategicznych, Górnośląsko-Zagłębiowska Metropolia ma szansę stać się nie tylko największą, ale również najbardziej nowoczesną metropolią Europy Środkowej – opartą nie na dominacji jednego miasta, lecz na świadomej współpracy wielu silnych ośrodków.



Dr hab. Tomasz Papaj

Ekonomista i manager, pracownik naukowy.

Swoje doświadczenie zawodowe zdobywał pracując w firmach sektora prywatnego oraz firmach i instytucjach sektora publicznego. Członek zarządów i rad nadzorczych spółek publicznych. Autor kilku książek i kilkudziesięciu artykułów naukowych.



Jacek Srokowski

Prawnik oraz menedżer z wieloletnim doświadczeniem w sektorze przemysłowym i energetycznym.

Prawnik i menedżer. Pełnił funkcje wiceprezesa i prezesa JSW Innowacje, współtworząc nowy profil spółki ukierunkowany na wdrażanie innowacji w przemyśle wydobywczym. Jako prezes Huty Pokój S.A. odpowiadał za modernizację, decyzje kapitałowe i rozwój działalności produkcyjnej.