

Michał Kudłacz

Katedra Gospodarki i Administracji Publicznej
Uniwersytet Ekonomiczny w Krakowie

Zewnętrzna dostępność komunikacyjna w kontekście budowania atrakcyjności lokalizacyjnej metropolii w Polsce na przykładzie województwa małopolskiego

Streszczenie

Podstawowym założeniem w artykule jest teza, że istnieje silna korelacja pomiędzy dostępnością komunikacyjną a gospodarczym potencjałem danego terytorium. Dobra i poprawiająca się dostępność komunikacyjna jest jednym z podstawowych celów działalności władz publicznych różnego szczebla: władz metropolii, jak również przedstawicieli rządu i administracji Unii Europejskiej.

W artykule przedstawiono zamiary władz publicznych różnego szczebla administracji dotyczące wykorzystywania infrastruktury komunikacyjnej na rzecz dynamizacji wzrostu społeczno-gospodarczych wskaźników regionalnych. Jest to szczególnie istotne dla metropolii, ponieważ te jednostki układu osadniczego dążą do włączenia się w globalną sieć wymiany potencjału. Najsilniejsze miasta stanowią odbicie poziomu gospodarki narodowej. Rozwój infrastruktury komunikacyjnej stanowi dla władz regionalnych, jak również dla ośrodków i obszarów metropolitalnych istotne zadanie, gdyż dobra sieć transportowa umożliwia przyciąganie potencjału. W artykule dokonano przeglądu możliwości i rozwiązań dotyczących budowania połączeń transportowych w celu podniesienia ekonomicznego potencjału najsilniejszych miast w Polsce.

Słowa kluczowe: rozwój lokalny, metropolizacja, polityka rozwoju, dostępność transportowa, rozwój komunikacji.

1. Wprowadzenie

W drugiej połowie XX w. oraz w XXI w. powstały nowe formy i kierunki rozwoju ośrodków metropolitalnych na świecie przede wszystkim w odniesieniu do struktury funkcjonalnej, ale również morfologicznej. Determinanty rozwoju miasta w ostatnich dekadach sprzyjają również rozwojowi osadnictwa rozproszonego. W niniejszym artykule podjęta została próba przeprowadzenia analizy wpływu zewnętrznej dostępności komunikacyjnej na społeczno-gospodarczy potencjał polskich metropolii, które również borykają się z problemem przestrzennego rozproszenia potencjału jakościowego. Celem opracowania jest analiza korelacji użyteczności dostępności komunikacyjnej metropolii w kontekście podnoszenia jakości życia oraz atrakcyjności lokalizacyjnej. Hipoteza badawcza wysunięta na wstępnym etapie analizy jest następująca: metropolie są jednostkami na tyle hermetycznymi, że rozwój zewnętrznej dostępności komunikacyjnej powinien być rozpatrywany jedynie w kontekście połączeń międzynarodowych: kontynentalnych i globalnych, za pomocą których dokonuje się intensyfikacja wymiany potencjału.

2. Analiza funkcjonowania ośrodków metropolitalnych w kontekście dostępności komunikacyjnej

2.1. Uwagi ogólne

Ośrodki metropolitalne odznaczają się zdolnością do samowytwarzania potencjału oraz obecnością funkcji metropolitalnych – miastotwórczych funkcji wyższego rzędu o endogenicznej genezie i egzogenicznym charakterze. Ośrodki metropolitalne koncentrują w sobie ogół potencjału wytwórczego materialnego i niematerialnego, który powoduje, że mamy do czynienia z przyciąganiem zewnętrznego potencjału: przedsiębiorców, turystów oraz mieszkańców obszaru metropolitalnego. Każda z tych grup społecznych może wzmocnić swoją obecnością finanse metropolii, co potencjalnie przyczynia się do podnoszenia jakości życia mieszkańców. Do tego potrzeba jednak działań władz samorządowych na rzecz podnoszenia atrakcyjności lokalizacyjnej. Analizując najważniejsze determinanty rozwojowe metropolii, które mają związek z infrastrukturą komunikacyjną, należy przybliżyć takie zjawiska, jak: globalizacja, metropolizacja, informatyzacja i cyfryzacja przestrzeni.

Współczesne działania władz publicznych, szczególnie samorządowych, wpisują się w dwa sposoby myślenia o podstawowym, nadrzędnym celu podejmowanego przez nie działania: zapewnianie zbiorowych potrzeb obywatelskich przez podnoszenie jakości życia oraz podnoszenie atrakcyjności lokalizacyjnej (konkurencyjności) w perspektywie regionalnej i lokalnej. Współczesna koncepcja rozwoju przestrzeni wielkomiejskich opiera się na włączeniu do obiegu gospodarki w wymiarze globalnym. Skrócenie czasu dojazdu lub przesyłu potencjału stwarza nowe, dogodne możliwości rozwojowe. Jeżeli zatem przedmiotem troski władz publicznych są działania na rzecz podnoszenia konkurencyjności miast, powinny one w pierwszej kolejności przeanalizować własny potencjał w zakresie dostępności komunikacyjnej.

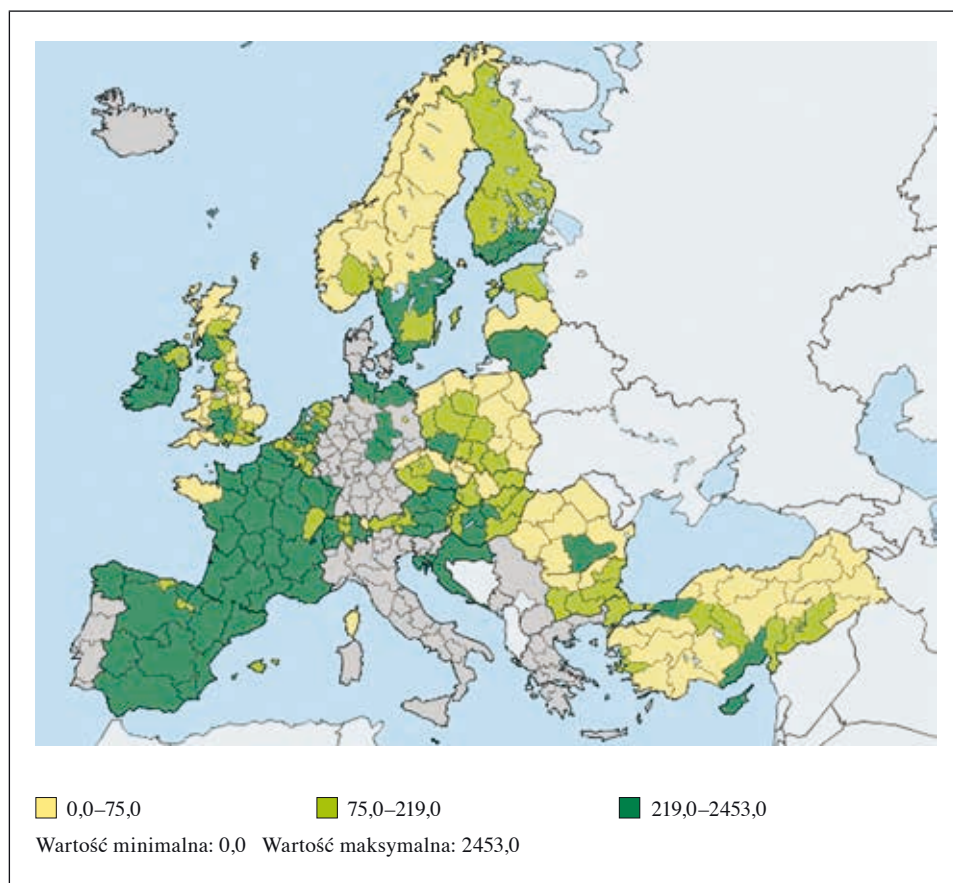
2.2. Metropolie międzynarodowe

Rozważania reprezentowane w tym punkcie dotyczą przede wszystkim metropolii rozwijających się według modelu zachodnioeuropejskiego. Metropolie w świecie różnią się pomiędzy sobą pod wieloma względami. Historia rozwoju cywilizacji pokazuje, że różnice kulturowe wywodzące się z zamierzonej przeszłości to najważniejszy czynnik skutkujący dystansem społeczno-kulturowym pomiędzy ośrodkami metropolitalnymi. Do tego dochodzą historyczno-polityczne różnice rozwoju miast. Pomimo że współczesne procesy globalizacji ujednolicają model rozwoju największych ośrodków metropolitalnych, przez wymianę identycznych funkcji wyższego rzędu, różnice gospodarcze i polityczne oraz chęć zachowania własnej tożsamości kulturowej skutkują odmiennościami społecznymi, przestrzennymi i gospodarczymi pomiędzy wielkomiejskimi układami osadniczymi na świecie. Największy dystans widać pomiędzy metropoliami na kontynentach oddzielonych oceanami. Charakterystyka wszystkich typów międzynarodowych metropolii jest niemożliwa ze względu na przyjęty zakres niniejszego opracowania.

W najbardziej ogólnym ujęciu ośrodki metropolitalne są węzłami przepływu dóbr, usług, informacji, kapitału i ludzi na znaczną odległość. Ośrodki metropolitalne posiadają funkcje metropolitalne będące potencjałem wyższego rzędu o znaczeniu egzogenicznym. W metropoliach skupiają się firmy o zasięgu globalnym, które są głównymi konsumentami na rynku budownictwa oraz infrastruktury sieciowej (m.in. z zakresu transportu, elektryczności, kabli telekomunikacyjnych, systemów ogrzewczych, wody, ścieków). W metropoliach tworzy się najnowocześniejsze rozwiązania transportowe (buduje się obwodnice, bezkolizyjne skrzyżowania, wielopasmowe arterie, lotniska, infrastrukturę dla szybkiej kolei). Dzięki temu zmniejsza się czas pokonywania odległości między metropoliami i tworzy swoista sieć. Metropolie są połączone drogami samocho-

dowymi i powietrznymi oraz szybką koleją i światłowodami. Połączenia lotnicze w większości przypadków to połączenia metropolia–metropolia. Wzrastająca liczba połączeń bezpośrednich „przybliża” jedną metropolię do drugiej. Oznacza to zatarcie granic państw, na których terytorium leżą dane metropolie. Wskutek procesów globalizacji metropolie stają się węzłami światowych przepływów, coraz bardziej niezależnych od narodowych terytoriów [Szczepański i Jałowiecki 2002].

Istnieje wiele definicji metropolii globalnych, w sposób uporządkowany podaje je S. Saasen [2005], wskazując jednocześnie różne sposoby ich delimitacji: od kwestii geograficznych, poprzez gospodarcze i społeczne, aż po polityczne.



Rys. 1. Sieć drogowa w Europie na poziomie NUTS-2 w 2011 r.

Źródło: Eurostat, ec.europa.eu/eurostat.

Polityka UE odwołuje się do aspektów rozwojowych związanych ze spójnością, wyrównywaniem szans, jak również zrównoważonego rozwoju. W odniesieniu do transportu oznacza to popularyzację takich środków komunikacyjnych, które minimalizują emisję dwutlenku węgla i innych substancji zanieczyszczających środowisko. Procesy globalizacji, metropolizacji i cyfryzacji gospodarki powodują zmiany w rzeczywistości politycznej, gospodarczej i społecznej, których przejawem jest m.in. potrzeba ponownego rozpatrzenia wielu kwestii związanych z koncepcjami rozwoju transportu. Kluczowi eksperci UE dostrzegają fakt, że „postęp technologiczny przekształca transport w sektor technologii najnowszej generacji” [Miłaszewicz i Ostapowicz 2011]. Zachodzące w gospodarce zmiany i ich dynamika wymagały nowego ukierunkowania polityki transportowej, co jest równoznaczne z podjęciem wielu działań związanych z oceną rzeczywistości i ponowną analizą zarówno potrzeb, jak i możliwości w tym zakresie. Dlatego opracowano dokument, który jest wynikiem śródk okresowego przeglądu białej księgi z 2001 r. dotyczącej transportu: *Utrzymać Europę w ruchu – zrównoważona mobilność dla naszego kontynentu* [2005], w którym podkreślono, że cele polityki transportowej UE pozostają nadal aktualne. Chodzi o pomoc w dostarczeniu Europejczykom sprawnych, efektywnych systemów transportowych, które m.in. zapewnią wysoki poziom mobilności ludziom i przedsiębiorstwom w całej Unii, jak również umożliwią międzynarodowe kontakty, promując politykę Unii na rzecz wzmocnienia zrównoważonej mobilności, ochrony i innowacji przez uczestnictwo w międzynarodowych organizacjach [Miłaszewicz i Ostapowicz 2011].

Z mapy zamieszczonej na rys. 1 jednoznacznie wynika, że dostępność drogowa polskich regionów jest wyraźnie słaba na tle innych regionów Europy. Spowodowane jest to z jednej strony zaszczościami historyczno-politycznymi, czyli przyjętym modelem rozwoju państw bloku wschodniego po 1945 r., jak również uwarunkowań geograficznych – położenia z dala od „europejskiego Pentagonu”, czyli centralnej części Europy, koncentrującej znaczną część kapitału ludzkiego, finansowego, przedsiębiorczego oraz wiedzy. Pokonywanie barier wynikających z wieloletnich zapóźnień w zakresie infrastruktury drogowej powinno być jednym z celów polityki państwa.

2.3. Metropolie z perspektywy polityki państwa

Należy zauważyć istotną korelację pomiędzy kondycją gospodarki danego państwa a potencjałem jego najsilniejszych miast. Potencjał ten zależy od wielu różnych elementów, z całą pewnością jednym z nich jest jakość (gęstość, drożność, stan) połączeń komunikacyjnych. Wspomniane zapóźnienia Polska próbuje dynamicznie nadrobić, szczególnie mając możliwość zasilania bardzo kapitałochłonnych inwestycji z zewnętrznych źródeł zasilania [Założenia... 2013]. Pojawiają się

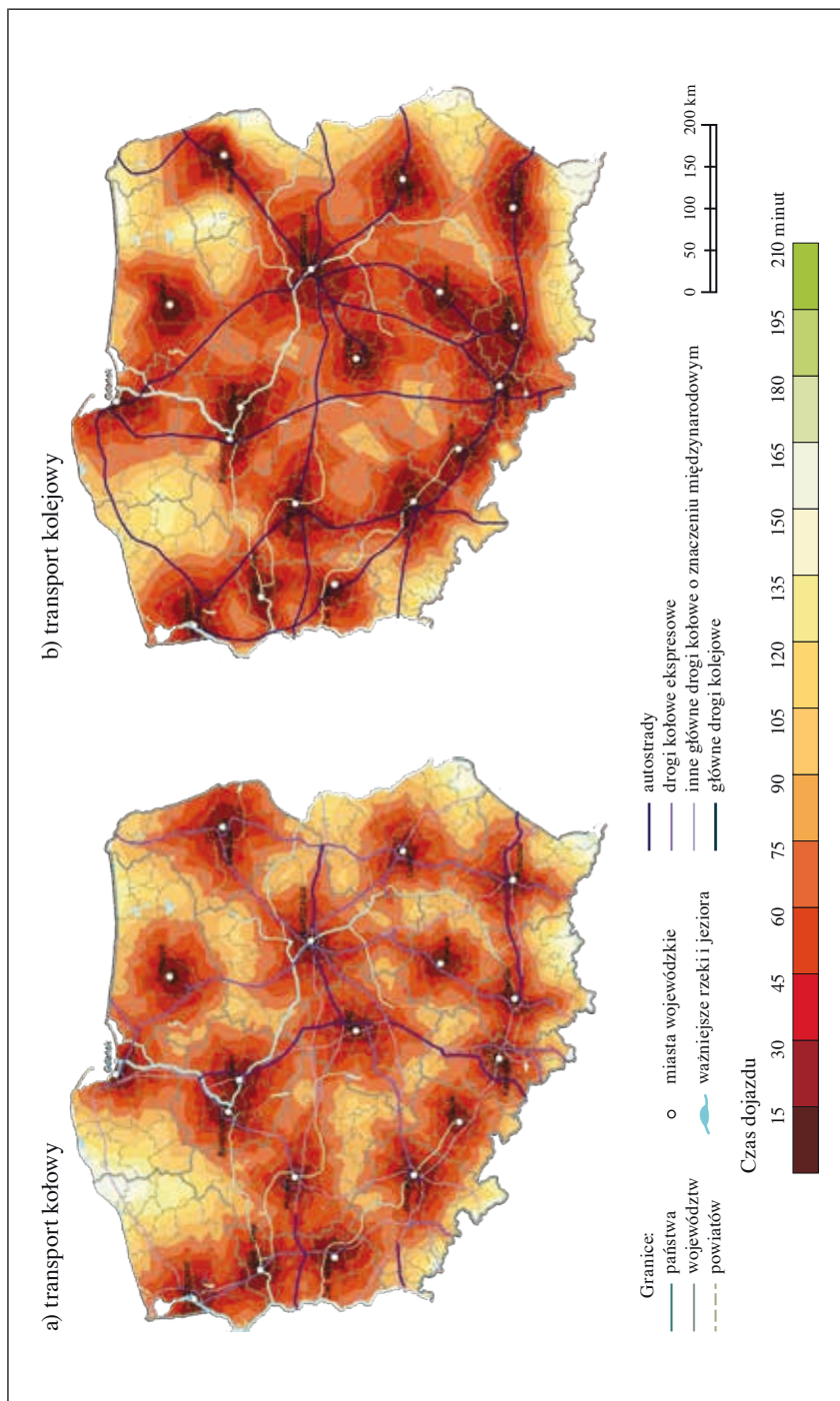
jednak problemy: polskie prawo w obszarze budownictwa dróg jest w niektórych miejscach bardzo precyzyjne, w innych są luki pozwalające na uznaniowość. Rodzi to problemy, które można było obserwować przy okazji przygotowań Polski do mistrzostw Europy w piłce nożnej w 2012 r. Nie udało się wybudować jednej drogi autostradowej lub ekspresowej łączącej wschodnią i zachodnią granicę Polski lub Morze Bałtyckie z granicą południową. Problemem w tym wypadku była skrupulatność w egzekwowaniu zapisów ustawy Prawo zamówień publicznych, ale również kwestie finansowania inwestycji – przepływu kapitału finansowego, co w wypadku mniejszych firm okazało się zbyt dużym obciążeniem. Problemem był również długo trwający proces przenoszenia własności od prywatnych właścicieli w ręce Skarbu Państwa. Z kolei pewną luką prawną była kwestia braku limitów w liczbie przetargów, w których startować mógł jeden podmiot. Skutkowało to spadkiem efektywności działań w wyniku nadmiaru zleceń i opóźnieniami w ukończeniu inwestycji również z tego powodu. Dodatkowo nierzadko umowy pomiędzy wykonawcami a inwestorami nie chroniły interesów tych drugich, niejako zezwalając na opóźnienia lub też zmuszając do zerwania umowy i rozpoczęcia procedury wyłonienia wykonawcy od nowa.

Na rys. 2 przedstawiono czas dojazdu do stolicy województw z użyciem transportu kołowego i kolejowego. Jak można zauważyć, w dogodnym czasie do miast wojewódzkich można dotrzeć z odległości zaledwie kilkudziesięciu kilometrów. Te obszary, na mapach zaznaczone ciemnymi kolorami, można w uproszczeniu traktować jako obszary, na które mimowolnie¹ rozlewa się potencjał miast-rdzni. W pozostałych przypadkach stolice koncentrują potencjał z obszarów peryferyjnych, powodując pogłębianie się nierówności społeczno-gospodarczych w regionach.

Na podstawie zapisów w dokumentach planistycznych będących odzwierciedleniem polityki państwa można wyróżnić kilka obszarów strategicznych wyzwania, na które polityka regionalna – wspierająca konkurencyjność regionów i zapewniająca spójność terytorialną kraju – musi odpowiedzieć za pomocą rozwiązań szczegółowych. Należy do nich zaliczyć [*Krajowa strategia...* 2010]:

- 1) lepsze wykorzystanie potencjału najważniejszych obszarów miejskich do kreowania wzrostu i zatrudnienia oraz stymulowania rozwoju pozostałych obszarów,
- 2) zapewnienie spójności wewnętrznej kraju, niedopuszczenie do nadmiernych różnicowań przestrzennych,
- 3) zwiększenie potencjału do tworzenia, dyfuzji i absorpcji innowacji,

¹ Zjawiska wywołujące rozwój społeczno-gospodarczy wynikają albo z procesów tzw. wolnorynkowych, naturalnych, żywiołowych i mimowolnych, albo też z polityki rozwoju – świadomego i racjonalnego działania władz publicznych szczebla centralnego lub samorządowego, które próbują wykorzystywać swoje zasoby i minimalizować bariery na rzecz osiągnięcia określonych efektów.



Rys. 2. Czas dojazdu do stolic województw z użyciem transportu kołowego oraz kolejowego w 2013 r.

Źródło: [Ekspercki projekt... 2013].

4) przeciwdziałanie negatywnym trendom demograficznym oraz pełniejsze wykorzystanie zasobów pracy.

W *Strategii rozwoju transportu do roku 2020* [Strategia... 2013] za główny cel przyjmuje się działania polegające na skracaniu czasu dojazdu do węzłów przepływu potencjału (metropolii, największych lotnisk) oraz tworzeniu transgranicznych korytarzy transportowych. Za silną stronę rozwoju transportu w Polsce uznaje się dogodne uwarunkowania fizyczne, niski stopień urbanizacji i industrializacji terenów, co ułatwia rozbudowę infrastruktury. Za główne obecne i potencjalne słabości uważa się natomiast duży stopień zużycia wielu elementów infrastruktury liniowej i punktowej, występowanie wąskich gardeł i brakujących ogniw w sieci, nierównomierność regionalnego rozmieszczenia i dostępności sieci, brak spójnej sieci autostrad i dróg ekspresowych, finansowanie infrastruktury dróg krajowych zobowiązaniami, co powoduje wzrost zadłużenia Krajowego Funduszu Drogowego, oraz brak ciągłości klasy technicznej połączeń między metropoliami [Strategia... 2013].

Z kolei Program Budowy Dróg na lata 2011–2015, będący uszczegółowieniem omówionego powyżej dokumentu strategicznego, zawiera listę priorytetowych inwestycji poprawiających drogową dostępność komunikacyjną polskiej sieci osadniczej, wskazując za priorytet promowanie zrównoważonej dostępności komunikacyjnej dla całego kraju, w szczególności obszarów o wysokiej koncentracji potencjału. Oznacza to w praktyce działania prowadzone dwutorowo: dokończanie ekspresowych i autostradowych ciągów komunikacyjnych, wewnątrz których istnieją odcinki o gorszych parametrach jezdnych, szczególnie pomiędzy polskimi metropoliami, jak również budowę obwodnic największych miast stanowiących uzupełnienie krajowych ciągów komunikacyjnych. Prowadzić to może do pogłębiania się dysproporcji w potencjale rozwojowym pomiędzy regionami (duża część inwestycji przypada na kilka zaledwie województw, a w niewielkim stopniu uwzględniane są inwestycje w i tak słabo rozwiniętych województwach: warmińsko-mazurskim, podlaskim czy lubelskim). Duża część autostrad powstanie w systemie partnerstwa publiczno-prywatnego, co oznaczać będzie wprowadzenie systemu opłat za przejazd drogą o zwiększonej przepustowości. Z jednej strony szybkie, bezkolizyjne połączenia drogowe są elementem podnoszącym atrakcyjność lokalizacyjną regionu, z drugiej jednak wysokie opłaty za przejazd szybkimi tunelami komunikacyjnymi powodują spadek zainteresowania regularnymi przejazdami mieszkańców i w efekcie – brak oczekiwanych rezultatów w zakresie zwiększenia się granic funkcjonalnego obszaru metropolitalnego.

2.4. Metropolie z perspektywy samorządowych władz regionalnych

Oddziaływanie metropolii na otoczenie regionalne jest postrzegane na dwa sposoby, przeciwstawne, choć nie wykluczające się wzajemnie.

W pierwszym rozumieniu relacja ta polega na nieciągłym sposobie użytkowania przestrzeni zurbanizowanych i jest jednym z ważniejszych zjawisk związanych ze zmianą sposobu zagospodarowania przestrzeni. Zmiana tej relacji polega na osłabieniu lub zerwaniu związków gospodarczych miasta z jego regionalnym zapleczem i zastąpieniu ich silnymi więzami z innymi metropoliami w skali kontynentalnej lub światowej. Rola regionu zostaje ograniczona do pełnienia przez niego funkcji mieszkaniowej i rekreacyjnej dla mieszkańców metropolii. Z kolei nieciągłość przestrzeni oznacza, że sąsiadem w sensie gospodarczym i społecznym nie jest już otaczający region, lecz odległa nieraz o setki kilometrów inna metropolia [Jałowicki 2000]. W myśl tej interpretacji można stwierdzić, że istnienie światowej sieci miast nie byłoby możliwe bez funkcjonowania doskonałej siatki połączeń transportowych i telekomunikacyjnych. Metropolie według tej koncepcji nie potrzebują do rozwoju swojego otoczenia, a nawet rozwijają się jego kosztem.

Analizując najważniejsze teorie rozwoju regionalnego, warto zwrócić uwagę, że pośród wielu z nich istnieją te, które bezpośrednio traktują o relacji miasta centralnego z funkcjonalnym otoczeniem. Przykładowo, teorie bieguna wzrostu F. Perroux, dyfuzji innowacji D. Myrdala, rozlewania się rozwoju (*spill-over*) D. Mitrany'ego (pisali o tym również A. Weber, A. Lösch, W. Isard i E.M. Hoover), teoria ośrodków centralnych A. Christallera czy teoria bazy ekonomicznej, najogólniej ujmując, zakładają swobodę wyrównywania się poziomowi rozwoju wraz z liberalizacją regulacji prawnych i poprawianiem dostępności komunikacyjnej obszarów peryferyjnych.

W myśl drugiego pojmowania interakcji pomiędzy metropolią a otoczeniem regionalnym otoczenie korzysta z funkcji metropolitalnych i procesów rozwoju ośrodka metropolitalnego. Staje się ono bogatsze dzięki obecności silnego ośrodka metropolitalnego w regionie. Dzieje się tak, ponieważ niezależnie od tego, czy metropolie współpracują między sobą z pominięciem otoczenia, otoczenie pozostaje pod bezpośrednim wpływem ośrodków metropolitalnych. Otoczenie czerpie korzyści z samej tylko obecności metropolii i pozostaje w naturalnej strefie jej oddziaływania. Zasięg, kierunek i rodzaj wpływów jest różny w przypadku każdej metropolii.

Na rys. 2 wyraźnie widać różnice w dostępności komunikacyjnej pomiędzy wschodnią i zachodnią częścią Małopolski. Jest to związane z zasłóściami historycznymi i słabością ściany wschodniej kraju względem reszty terytorium. Ten podział, który rozpoczął się już w średniowieczu, pogłębiony dodatkowo przez zabory i bierność władz w latach 1945–1989, jest również widoczny we wschodniej części województwa mazowieckiego i małopolskiego.

Tabela 1. Długość dróg ekspresowych i autostrad w województwie małopolskim w km w latach 2008–2012

Drogi miejskie									
ekspresowe					autostrady				
2008	2009	2010	2011	2012	2008	2009	2010	2011	2012
1,6	1,6	4,3	4,3	4,3	18,5	22,4	22,4	22,4	28,7
Drogi zamiejskie									
ekspresowe					autostrady				
2008	2009	2010	2011	2012	2008	2009	2010	2011	2012
14,0	17,5	17,5	17,5	17,5	40,9	57,1	57,1	57,0	108,6

Źródło: Bank Danych Lokalnych GUS, www.stat.gov.pl/bdl.

Tabela 2. Liczba samochodów w użyciu w szt. w latach 2006–2012

2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012
3 283 818	3 531 599	4 086 935	4 217 553	4 420 051	4 639 827	4 772 257
1 367 881	1 477 724	1 754 374	1 810 641	1 898 517	1 991 757	2 056 263
.	.	.	417 620	435 605	454 903	467 864

Źródło: Bank Danych Lokalnych GUS, www.stat.gov.pl/bdl.

Przyrost infrastruktury stanowiącej szybkie połączenia drogowe w Małopolsce należy uznać za raczej powolny w odniesieniu do rosnącej liczby samochodów. Jak wynika z danych zawartych w tabelach 1 i 2, dynamiczny przyrost takiej infrastruktury dotyczy tylko zamiejskich połączeń autostradowych, czyli autostrady A4 przebiegającej w Małopolsce z powiatu chrzanowskiego do Tarnowa. W przypadku linii kolejowych widać wyraźnie nie tylko stagnację, ale też regres liczebności linii kolejowych (tabela 3). Co więcej, według innych danych nie skraca się czas przejazdu koleją, co stanowi podstawę do wyboru alternatywnych technik komunikacji, głównie transportu kołowego, co dodatkowo obciąża istniejącą infrastrukturę drogową. Wspomniane braki przyczyniają się do dalszej peryferyzacji wschodniej części województwa małopolskiego, głównie powiatu nowosądeckiego, gorlickiego, dąbrowskiego, limanowskiego i wschodniej części nowotarskiego. Jedną z kluczowych decyzji dla rozwoju województwa poprzez przełamywanie barier ma być budowa drogi ekspresowej Brzesko–Nowy Sącz lub połączenia kolejowego Podłęże–Piekielko. W sytuacji współcześnie dominujących procesów globalizacji i metropolizacji oraz dynamicznych przemian gospodarczych ważna jest przepustowość i stan techniczny połączeń drogowych i kolejowych z ośrodkiem metropolitalnym, aby nie nastąpiła gospodarcza marginalizacja regionu. Ważnym elementem budującym konkurencyjność regionu mogą być

inwestycje w rozwój systemu transportu zbiorowego oraz infrastruktury ułatwiającej komunikację: szerokopasmowe łącza internetowe, parkingi w systemie *park & ride* na przedmieściach metropolii oraz integracja transportu zbiorowego miejskiego i pozamiejskiego.

Tabela 3. Długość linii kolejowych na 100 km² w województwie małopolskim w km w latach 2004–2012

Linie kolejowe ogółem na 100 km ²								
2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012
11,8	11,8	11,9	11,8	11,8	12,0	11,9	11,9	11,6
7,4	7,3	7,4	7,3	7,3	7,4	7,4	7,4	7,4
Linie kolejowe ogółem na 10 tys. ludności								
2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012
4,1	4,1	4,1	4,1	4,1	4,1	4,1	4,1	4,0
3,4	3,4	3,4	3,4	3,4	3,4	3,4	3,4	3,4

Źródło: Bank Danych Lokalnych GUS, www.stat.gov.pl/bdl.

W *Strategii rozwoju Małopolski na lata 2011–2020* [2011] działania wspierające rozwój komunikacji w regionie są zawarte w jednym z siedmiu obszarów strategicznych. Można więc mówić o świadomości władz regionalnych oraz dążeniu do podnoszenia jakości życia mieszkańców Małopolski, a także do poprawy atrakcyjności lokalizacyjnej województwa. W strategii dostrzega się ważną rolę Krakowa w kreowaniu rozwoju regionu, o ile ten biegun rozwoju zostanie właściwie wykorzystany do rozwoju otoczenia, czym – jak wiadomo – sam Kraków nie jest zainteresowany. Tworzenie kanałów przenoszenia potencjału zgodnie z założeniami modelu polaryzacyjno-dyfuzyjnego jest jednym z elementów działań zapisanych w omawianej strategii pn. „Kraków nowoczesnym węzłem międzynarodowej sieci osadniczej”. Kolejne działania mają dotyczyć wykreowania subregionalnych połączeń komunikacyjnych drogowych i kolejowych, które mają prowadzić do większej mobilności i spójności regionu szczególnie w obszarach o najniższej dostępności komunikacyjnej w Małopolsce. W *Strategii rozwoju Polski Południowej do roku 2020* [Strategia... 2014] planuje się natomiast zwiększyć do 2020 r. długość dróg autostradowych i ekspresowych. W analizie SWOT dla celu strategicznego II tej strategii wskazuje się na „Wyczerpującą się przepustowość połączeń drogowych pomiędzy aglomeracją śląską (katowicką) a krakowską, w szczególności autostrady A4” – jako słabą stronę oraz „Rozwój transportu intermodalnego” – jako szansę rozwojową dla omawianego terytorium [Strategia... 2014].



Rys. 3. Schemat koncepcji docelowego układu transportowego w Małopolsce w perspektywie 2030 r.

Źródło: [Strategia... 2011].

Warto zauważyć, analizując interakcję metropolia–region, że różnice w potencjale społeczno-gospodarczym Polski Wschodniej i Zachodniej obserwuje się już w samym województwie małopolskim. Potencjał części wschodniej regionu jest

wyrażnie słabszy od potencjału gmin zlokalizowanych w pobliżu województwa śląskiego. Ze względu na dobre połączenia komunikacyjne regiony te tworzą silnie powiązany gospodarczo i społecznie obszar, którego cele rozwojowe opisano w Strategii rozwoju Polski Południowej do roku 2020 [Strategia... 2014]. Głównym celem tej strategii jest uczynienie z województwa małopolskiego i śląskiego nowoczesnych i atrakcyjnych regionów w Europie. Zostanie on osiągnięty przez realizację trzech celów strategicznych, które sformułowano następująco:

- „Europol górnośląsko-krakowski obszarem koncentracji innowacji i kreatywności, wyznaczającym trendy rozwojowe i wpisującym się w sieć najdynamiczniej rozwijających się metropolii europejskich;
- Polska Południowa przestrzenią partnerskiej współpracy na rzecz efektywnego wykorzystywania możliwości rozwojowych;
- Polska Południowa miejscem przyciągającym ludzi, podmioty i inicjatywy wzmacniające potencjały makroregionu”.

Można się zatem domyślać, że granice administracyjne omawianych regionów będą się z czasem zacierać, a współpraca samorządów na różnym poziomie – zacieśniać.

2.5. Rozwój obszaru metropolitalnego

Przyjmując, że obszar metropolitalny składa się z metropolii wraz z funkcjonalnie powiązonym zapleczem, można stwierdzić, że wielkość obszaru metropolitalnego zależy od potencjału ośrodka metropolitalnego. Im jest on większy, tym silniej rozlewa się na otoczenie. Zadaniem władz regionalnych jest zaś wzmacnianie mimowolnego procesu interakcji metropolia–otoczenie regionalne i dążenie przy tym do rozwoju, wzrostu konkurencyjności i spójności obszarów metropolitalnych. Im większy jest potencjał jakościowy metropolii, tym – zgodnie z teorią grawitacji potencjału². Granice funkcjonalnego obszaru metropolitalnego³ przebiegają w miejscu, gdzie kończą się bezpośrednie powiązania z miastem-rdzeniem. Bezpośrednie powiązania polegają przede wszystkim na zwyczajowym (codziennym) korzystaniu z zaplecza funkcjonalnego i zasobów metropolii przez

² Zapożyczony przez ekonomistów z astronomii model grawitacji potencjału dotyczy relacji pomiędzy ośrodkiem metropolitalnym a jego otoczeniem. Podstawowym założeniem jest to, że metropolia oddziałuje pozytywnie na swoje najbliższe otoczenie, ale siła i kierunek tego oddziaływania ma charakter względem odległości. Istnieje „punkt przegięcia”, po którego przekroczeniu metropolia zaczyna oddziaływać negatywnie na otoczenie, „wysysając” potencjał, w szczególności kapitał ludzki.

³ Obszar metropolitalny, podobnie jak region, można postrzegać jako terytorium zdelimitowane sztucznie decyzją administracyjną (co miało związek z projektem tzw. ustawy metropolitalnej), lub też funkcjonalnie, ekonomicznie delimitowane poprzez analizę bezpośrednich powiązań pomiędzy miastem-rdzeniem a jego zapleczem.

istotną część społeczeństwa pozametropolitalnego. Tak więc o stałym, naturalnym oddziaływaniu ośrodka metropolitalnego decyduje potencjał endogeniczny metropolii oraz odległość od miasta-rdzenia lub – bardziej precyzyjnie – czas dojazdu do lub z ośrodka metropolitalnego Tam, gdzie jest już za daleko, aby codziennie dojeżdżać do pracy, szkoły, uniwersytetu, wyspecjalizowanej placówki kulturalnej, zdrowia czy handlowej, przebiega granica funkcjonalnego obszaru metropolitalnego. Granice funkcjonalnego obszaru metropolitalnego są dynamiczne – mogą się zmieniać. Dotyczy to przede wszystkim przypadku, w którym nastąpi wzrost potencjału jakościowego metropolii lub też udrożnienie wewnątrzregionalnych połączeń komunikacyjnych, dzięki czemu skróci się czas dojazdu do metropolii.

Obecnie wzrasta znaczenie nie tyle ośrodków metropolitalnych, ile obszarów metropolitalnych w świecie, co potwierdza dodatkowy fakt: lokalizacja central lub filii międzynarodowych firm w centralnej części ośrodka metropolitalnego zależy od biznesowej opłacalności i prestiżu. Tendencja ta, utrzymująca się od połowy XX w., zmienia nieco swoją siłę i kierunek: infrastruktura usługowo-biurowa metropolii dla jednych staje się zbyt droga, dla innych – zbyt mała, stąd też pojawiła się tendencja do przenoszenia siedzib przedsiębiorstw do specjalnie wyznaczonych miejsc na peryferiach metropolii lub poza jej granice jednak w bezpośrednim jej sąsiedztwie. Między innymi to spowodowało rozbitcie zwartości przestrzennej metropolii i wzrost znaczenia obszarów metropolitalnych.

Zgodnie z koncepcją „miasta pulsującego” metropolie zdolne do samowytworzenia potencjału posiadają również umiejętność jego przyciągania. Oprócz mieszkańców miasta-rdzenia, przedsiębiorców i turystów, którzy swoją obecnością przyczyniają się do podnoszenia konkurencyjności ośrodków, istotnym ogniwem funkcjonowania metropolii są mieszkańcy obszaru metropolitalnego. Przykładowo Kraków, liczący oficjalnie ok. 0,75 mln mieszkańców, w ciągu dnia podwaja swoją liczebność dzięki przyjeżdżającym mieszkańcom obszaru metropolitalnego, co można opisać jako „pulsowanie” czy „oddychanie” metropolii. Mieszkańcy obszaru metropolitalnego stanowią naturalną składową kapitału ludzkiego miasta-rdzenia. Mieszkańcy funkcjonalnego zaplecza metropolii napędzają koło zamachowe gospodarki w skali mikrolokalnej, korzystając z dóbr i usług metropolii. Obszary metropolitalne w Polsce powinny być zatem kategorią strategicznego myślenia, nawet jeśli nie stały się one kategorią zarządzania.

Brakuje jednak zarówno wytycznych prawnych, jak i tradycji współpracy metropolii z mniejszymi gminami tworzącymi obszar funkcjonalny. Przez długi czas akty prawne nie regulowały takiej współpracy, a jak już wspomniano, organy wykonawcze metropolii nie widziały korzyści z takiej współpracy. Ich perspektywa współpracy była ponadregionalna, międzynarodowa, czy nawet globalna. Nie jest jednak prawdą, że miasto-rdzeń może rozwijać się bez uwzględniania racji i interesów swojego otoczenia: po pierwsze, część infrastruktury niezbędną

do funkcjonowania metropolii jest zlokalizowana poza metropolią: lotnisko, ujęcie wody, wysypiska śmieci itd., po drugie – jak już wspomniano – niebagatelną rolę w budowaniu przewagi konkurencyjnej metropolii odgrywa kapitał ludzki zamieszkały w obszarze funkcjonalnym. Po trzecie, wiele firm wytwarzających dobra lokalizuje swoje siedziby w okolicach metropolii, korzystając z drożnych węzłów komunikacyjnych i jednocześnie zasobów metropolii. Niezbędna jest zatem integracja i koordynacja wysiłków na rzecz rozwoju miasta-rdzienia i metropolii, w tym również budowy zintegrowanego systemu transportowego. Może on mieć negatywne implikacje (np. erozja podatkowa metropolii, chaos urbanistyczny, nieefektywność wykorzystania przestrzeni, podwyższone koszty usług komunalnych), ale nie można rozrostu przestrzennego miast zatrzymać. Skoro dotyczy on obszaru metropolitalnego, wydaje się, że niezbędne jest ustanowienie mniej liberalnych przepisów prawnych określających, po pierwsze, szczegółowe zadania dotyczące współpracy metropolii z otoczeniem funkcjonalnym, po drugie, określające sposób wykorzystania przestrzeni (aktualizacja ustawy o zagospodarowaniu przestrzennym). Należy pamiętać, że granice obszaru metropolitalnego mogą się zmieniać, dlatego też należy weryfikować listę gmin wchodzących w skład obszaru metropolitalnego. Pozytywnym tego przykładem może być miasto Kraków, które wraz z 13 gminami ościennymi zawiązało stowarzyszenie, które będzie ubiegać się o środki finansowe z Unii Europejskiej na realizację wspólnych projektów w okresie programowania 2014–2020.

2.6. Metropolia jako przyjazne miejsce do życia i inwestowania

Pomimo bezspornie istotnej roli ośrodków metropolitalnych w kreowaniu potencjału zarówno w wymiarze lokalnym, jak i w skali makroekonomicznej, istnieją poważne problemy nie tylko dotyczące zarządzania tak skomplikowanymi organizmami, ale również problemy natury systemowej i prawnej. Jak zauważa H. Izdebski [2008], analizując formalne możliwości wpływu, niezależnie od wielkości gminy sposób jej funkcjonowania oraz zestaw zadań do wykonania określa ustawa o samorządzie gminnym oraz o samorządzie powiatowym. Pomimo prób prawnego usankcjonowania ośrodków i obszarów metropolitalnych w latach 1993, 1998, 2005 i 2007, brakuje prawnej definicji ośrodka i obszaru metropolitalnego oraz odpowiednich narzędzi prawnych do rozróżnienia specyfiki i roli gmin miejskich niższej gospodarczo rangi, powiatów grodzkich i najsilniejszych gospodarczo ośrodków metropolitalnych [Izdebski 2008].

Metropolie w Polsce realizują zadania własne wynikające z ustaw o samorządzie gminnym oraz powiatowym. Jak wiadomo, akty prawa miejscowego nie mogą być sprzeczne z aktami wyższego rzędu. Wspomniane ustawy w połączeniu m.in. z ustawą Prawo zamówień publicznych oraz ustawą o finansach publicz-

nych na tyle szczegółowo określają sposób funkcjonowania powiatów grodzkich, że pozostaje niewiele miejsca na samodzielnie działania na rzecz podnoszenia konkurencyjności metropolii w porównaniu choćby z systemami administracji publicznej krajów rozwijających się według modelu *welfare state*. W Polsce istnieje problem systemowy, jeżeli chodzi o budowę dróg autostradowych i ekspresowych. Są to w zasadzie drogi krajowe, niemal nie zdarza się, aby były to drogi wojewódzkie, nie wspominając o powiatowych czy gminnych. W związku z tym organy władzy wykonawczej polskich metropolii, które w największym stopniu są zainteresowane budowaniem infrastruktury komunikacyjnej, nie mają w zasadzie możliwości podejmowania decyzji i alokowania środków na poprawę dostępności drogowej. Zainteresowane poprawą dostępności komunikacyjnej wewnątrzregionalnej, a w szczególności zwiększaniem liczby szybkich połączeń ze stolicą regionu, samorządowe władze regionalne muszą ubiegać się o wpis inwestycji na listę ministra infrastruktury i rozwoju. Wiele zatem kwestii dotyczących budowy obwodnic oraz dróg ekspresowych i autostradowych sprowadza się zaledwie do integracji wysiłków z władzami regionalnymi na rzecz lobbowania w tych sprawach w odpowiednich gremiach administracji publicznej szczebla centralnego.

3. Podsumowanie

Przeprowadzone analizy dotyczące wpływu dostępności komunikacyjnej na rozwój społeczno-gospodarczy regionów, jak również roli miast w kreowaniu rozwoju regionalnego, pozwalają zauważyć prawidłowości, które prowadzą do poniższych wniosków końcowych.

1. Fakt posiadania obwodnicy metropolii jednoznacznie pozytywnie wpływa na sposób postrzegania miasta przez inwestorów, turystów oraz mieszkańców obszaru metropolitalnego. Ten element infrastruktury drogowej dodatkowo przyczynia się do podnoszenia jakości życia poprzez skrócenie czasu dojazdu i poruszania się pomiędzy podstawowymi sferami życia: rodzina (miejsce zamieszkania)–praca–zakup dóbr i usług–wypoczynek i rekreacja.

2. Przy ocenie dostępności komunikacyjnej należy jednoznacznie zrezygnować z podawania odległości w kilometrach na rzecz czasu dojazdu.

3. Przedsiębiorcy wytwarzający dobra potrzebują drożnych połączeń komunikacyjnych. Jest to korelacja bezpośrednia pomiędzy infrastrukturą komunikacyjną a wskaźnikiem przedsiębiorczości, dochodami, pojemnością rynku pracy i innymi wskaźnikami określającymi potencjał gospodarczy danego terytorium.

4. Miasta inteligentne i kreatywne to ośrodki elastyczne, dostosowujące się do światowych trendów rozwojowych. Miasta te nie tylko zarządzają falą urbanizacji, ale także tworzą warunki do wieloaspektowego rozwoju. Niezależnie od różnic

w uwarunkowaniach i czynnikach pomiędzy miastami, infrastruktura komunikacyjna stanowi wspólny mianownik rozwoju lokalnego. Jest też wyrazem strategicznego rozwoju i gwarantem osiągnięcia trwałości rezultatów.

5. Jak pokazują badania, w strukturze odwiedzających Kraków istotną część stanowią podróżujący weekendowo. Ma to związek z krótkimi wypadami wypoczynkowymi, jak również turystyką konferencyjną. W takich sytuacjach elementem decydującym o konkurencyjności Krakowa są droższe i tanie połączenia komunikacyjne.

6. Należy stwierdzić, że władze Małopolski nie mają pomysłu na wykorzystanie potencjału mieszkańców obszaru metropolitalnego do rozwoju Krakowa. Władze miasta Krakowa postrzegają rozbudowę infrastruktury komunikacyjnej jako zagrożenie (kurczenie się miast, *urban sprawl*). Lepsze połączenia komunikacyjne (skrócenie czasu dojazdu) może sprzyjać odpływowi potencjału ludzkiego poza granice administracyjne metropolii, czemu towarzyszyć będzie erozja podatkowa miasta-rdzienia. Dlatego też trudno mówić o zintegrowanych działaniach władz obszaru metropolitalnego. Z drugiej jednak strony istnieją przykłady wspólnych działań na rzecz rozwoju obszaru metropolitalnego: 13 gmin tworzących administracyjny Krakowski Obszar Metropolitalny wraz z Krakowem zarejestrowało stowarzyszenie, aby wspólnie ubiegać się o środki finansowe w ramach funduszy strukturalnych UE w okresie programowania 2014–2020.

7. Istnieje uzasadnione przypuszczenie, że społeczeństwo, pomimo rozwoju wirtualnej sfery komunikacji, co sprzyja podejmowaniu decyzji o wyjeździe z miasta-rdzienia do jego przedmieść, nigdy nie przestanie się komunikować fizycznie i potrzebować samochodów oraz infrastruktury transportowej do bezpośredniego kontaktu. Oznacza to potrzebę ponoszenia wzmoczonych wysiłków na rzecz rozwoju infrastruktury transportowej tak w skali regionalnej, jak i globalnej.

Podsumowując, należy stwierdzić, że przedstawioną na początku niniejszego artykułu hipotezę w toku przeprowadzonych analiz zweryfikowano negatywnie. Ośrodki metropolitalne, realizując swoje interesy, poszukują kontaktów zewnętrznych głównie o zasięgu międzynarodowym. O statusie metropolii świadczy ilość kontaktów zewnętrznych oraz zasięg powiązań. Konstatacja ta wynika z oceny sposobu funkcjonowania ośrodków metropolitalnych, które produkując nadwyżkę potencjału (różnica pomiędzy potencjałem wyprodukowanym a skonsumowanym przez metropolię), wymieniają go z innymi ośrodkami (zapewniając sobie w zamian nadwyżkę potencjału innego ośrodka metropolitalnego). Niemniej jednak ośrodki metropolitalne potrzebują funkcjonalnego zaplecza ze względu na kapitał ludzki mieszkańców obszaru metropolitalnego, jak również z innych względów: sfera wypoczynku dla mieszkańców metropolii, położenie lotniska gwarantującego łączność ze światem, ujęcie zasobów wody, wysypiska śmieci. Ponadto naturalne ruchy migracyjne wzmacniające obszary metropolitalne

wskazują władzom metropolii perspektywę postrzegania naturalnego zaplecza metropolii jako przestrzeni wzmacniającej konkurencyjność również w kontekście gospodarki międzynarodowej. Dobre połączenia komunikacyjne mogą sprzyjać integracji wysiłków na rzecz rozwoju społeczno-gospodarczego metropolii i regionu. Przykładowo wspólna oferta turystyczna Krakowa i Małopolski może przynieść obopólne korzyści pod warunkiem stworzenia dogodnych warunków komunikacyjnych.

Literatura

- Ekspercki projekt koncepcji zagospodarowania przestrzennego do roku 2033* [2013], Ministerstwo Rozwoju Regionalnego, Warszawa.
- Izdebski H. [2008], *Samorząd terytorialny, podstawy ustroju i działalności*, LexisNexis, Warszawa.
- Jałowicki B. [2000], *Społeczna przestrzeń metropolii*, Scholar, Warszawa.
- Krajowa strategia rozwoju regionalnego do roku 2020* [2010], Ministerstwo Rozwoju Regionalnego, Warszawa.
- Miłaszewicz D., Ostapowicz B. [2011], *Warunki zrównoważonego rozwoju transportu w świetle dokumentów UE*, Studia i Prace Wydziału Nauk Ekonomicznych i Zarządzania, nr 24, Uniwersytet Szczeciński, Szczecin.
- Saasen S. [2005], *The Global City: Introducing a Concept*, „Brown Journal of World Affairs”, vol. 11, nr 2, Chicago.
- Strategia rozwoju Małopolski na lata 2011–2020* [2011], Urząd Marszałkowski Województwa Małopolskiego, Kraków.
- Strategia rozwoju Polski Południowej do roku 2020* [2014], Ministerstwo Infrastruktury i Rozwoju, Warszawa.
- Strategia rozwoju transportu do roku 2020* [2013], Ministerstwo Budownictwa, Transportu i Gospodarki Morskiej, Warszawa.
- Szczepański M.S., Jałowicki B. [2002], *Miasto i przestrzeń w perspektywie socjologicznej*, Scholar, Warszawa.
- Utrzymać Europę w ruchu, zrównoważona mobilność dla naszego kontynentu* [2005], Komisja Europejska, Bruksela.
- Założenia Krajowej Polityki Miejskiej* [2013], Ministerstwo Rozwoju Regionalnego, Warszawa.

Location Extraurban Transport Accessibility in the Context of Building-up the Location Attractiveness of the Metropolises in Poland – The Example of the Małopolska Voivodeship

This article's basic assumption, and starting point, is that there is a strong correlation between accessibility (the availability of transport) and the territorial potential of an economy. Increased accessibility is one of the most important goals for metropolis authorities, central government representatives and key EU officials alike.

The article shows the intentions of different levels of public administration representatives for how they would like to use the communication infrastructure to speed up regional and local social-economy indicators. Accomplishing that goal is especially important for metropolises which seek to join the global network of potential exchange. It is also important for governments because the strongest cities are “the mirrors” of the strength of the national economy. Economic strength is important for regions as well as metropolitan areas and metropolitan centre officials because they would like to attract potential. The article reviews the possibilities and solutions for building transport links to improve the economic potential of the most powerful cities in Poland.

Keywords: local development, metropolisation, development policy, transport accessibility, development of communication.

