

PRACE NAUKOWE

Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu

RESEARCH PAPERS

of Wrocław University of Economics

Nr 407

Jabłko niezgody. Regionalne wyzwania współczesnej gospodarki światowej

Redaktorzy naukowci
Bogusława Drelich-Skulska
Małgorzata Domiter
Wawrzyniec Michalczyk



Wydawnictwo Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu
Wrocław 2015

Redakcja wydawnicza: Jadwiga Marcinek
Redakcja techniczna: Barbara Łopusiewicz
Korekta: Barbara Cibis
Łamanie: Beata Mazur
Projekt okładki: Beata Dębska

Informacje o naborze artykułów i zasadach recenzowania
znajdują się na stronie internetowej Wydawnictwa
www.pracnaukowe.ue.wroc.pl
www.wydawnictwo.ue.wroc.pl

Publikacja udostępniona na licencji Creative Commons
Uznanie autorstwa-Użycie niekomercyjne-Bez utworów zależnych 3.0 Polska
(CC BY-NC-ND 3.0 PL)



© Copyright by Uniwersytet Ekonomiczny we Wrocławiu
Wrocław 2015

ISSN 1899-3192
e-ISSN 2392-0041

ISBN 978-83-7695-544-5

Wersja pierwotna: publikacja drukowana

Zamówienia na opublikowane prace należy składać na adres:
Wydawnictwo Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu
53-345 Wrocław, ul. Komandorska 118/120
tel./fax 71 36 80 602; e-mail: econbook@ue.wroc.pl
www.ksiegarnia.ue.wroc.pl

Druk i oprawa: TOTEM

Spis treści

Wstęp.....	9
------------	---

Część 1. Europa w obliczu wyzwań współczesnej gospodarki światowej

Jerzy Rymarczyk: Unia bankowa – zabezpieczenie przed kryzysami?.....	13
Maciej Walkowski: Założenia, cele i kontrowersje związane z planowaną realizacją europejskiej inicjatywy pobudzenia inwestycji strategicznych, zwanej Planem Junckera.....	23
Edward Molendowski, Łukasz Klimczak: Porozumienie CEFTA-2006 – jego znaczenie dla rozwoju handlu wzajemnego krajów Bałkanów Zachodnich.....	39
Jowita Świerczyńska: Współpraca celna w obszarze bezpieczeństwa i ochrony unijnego rynku.....	51
Magdalena Nawrot: Analiza realizacji kryteriów konwergencji przez Słowację w latach 2004-2014. Wnioski dla Polski.....	64
Franciszek Adamczuk: Przestrzenne i organizacyjne aspekty rozwoju pogranicza polsko-czeskiego.....	76
Magdalena Rosińska-Bukowska: Rola korporacji transnarodowych w procesie budowania wspólnego stanowiska państw UE wobec Rosji.....	86
Rafał Szymanowski: Niemcy jako koordynowana gospodarka rynkowa. Wymiary transformacji i perspektywy rozwoju.....	98
Magdalena Ziętek: Ważniejsze determinanty rozwoju eurologistyki w euroregionach.....	109
Magdalena Rosińska-Bukowska, Ewa Klima: Audyt miejski – znaczenie dla rozwoju miast w Unii Europejskiej.....	120
Marzena Anna Weresa: Rozwój technologicznych systemów innowacji w gospodarce światowej na przykładzie technologii informacyjno-telekomunikacyjnych (ICT).....	132

Część 2. Dylematy rozwoju gospodarczego w Azji

Sebastian Bobowski: Megaregionalne projekty handlowe TPP i RCEP w budowie. W co gra Japonia przy dwóch stołach negocjacyjnych?.....	147
Paweł Pasierbiak: Preferencyjne porozumienia handlowe w zagranicznej polityce ekonomicznej Japonii.....	159

Bogusława Drelich-Skulska: Zróżnicowanie polityki klastrowej w krajach azjatyckich na przykładzie Japonii i Indii	169
Szymon Mazurek: Wsparcie eksportowe klastrów ICT w Indiach.....	182
Anna Wróbel: Multilateralizm <i>versus</i> bilateralizm w polityce handlowej Chin.....	192
Zbigniew Wiktor: Gospodarka i polityka Chin w latach 2013-2014.....	202
Marta Ostrowska: Chiński vs. indyjski model rozwoju – efekty i bariery.....	215
Kazimierz Starzyk: Pozaeuropejskie gospodarki odporne transformacji rynkowej. Przypadek Korei Północnej.....	227
Małgorzata Barbara Fronczek: Zmiana pozycji rozwijających się krajów Azji Wschodniej w międzynarodowym handlu nowoczesnymi produktami	240
Przemysław Skulski: Pozycja państw Bliskiego Wschodu na międzynarodowym rynku broni na początku XXI wieku	252

Część 3. Pozycja Polski wobec regionalnych wyzwań rozwoju gospodarczego

Wawrzyniec Michalczyk: Znaczenie wymiany wewnątrzgałęziowej w polskim handlu zagranicznym w latach 2009-2013 na tle wybranych krajów Unii Europejskiej.....	269
Bartosz Michalski: Konsekwencje członkostwa w Unii Europejskiej dla polsko-niemieckiej wymiany handlowej dobrami <i>mid-tech</i> i <i>high-tech</i>	284
Joanna Michalczyk: Wpływ powiązań regionalnych i globalnych na sytuację w polskim handlu zagranicznym produktami rolno-spożywczymi.....	298
Anna Odrobina: Polska jako lokalizacja działalności badawczo-rozwojowej korporacji transnarodowych	316
Karolina Pawlak: Polsko-rosyjski handel produktami rolno-spożywczymi po akcesji Polski do Unii Europejskiej.....	327
Marek Wróblewski: Instrumenty wsparcia eksportu polskich przedsiębiorstw – aktualne tendencje i problemy	341
Agnieszka Majka: Taksonomiczna analiza zróżnicowania poziomu życia w Polsce.....	354
Patrycja Krawczyk: Szanse i zagrożenia dla jednostek samorządu terytorialnego w Polsce w kontekście nowej perspektywy finansowej UE na lata 2014-2020.....	364
Zbigniew Bentyn: Przemiany uwarunkowań logistycznych w Polsce jako efekt integracji z krajami Unii Europejskiej.....	375

Summaries

Part 1. Europe in the face of modern global economy challenges

Jerzy Rymarczyk: Banking union – protection against crisis?.....	13
Maciej Walkowski: Assumptions, goals and controversies associated with the planned implementation of a European initiative to stimulate strategic investments known as the Juncker Plan.....	23
Edward Molendowski, Łukasz Klimczak: Central European Free Trade Agreement CEFTA-2006 – its importance for the development of mutual trade of the Western Balkans countries.....	39
Jowita Świerczyńska: Customs cooperation in the area of security and protection of the EU market	51
Magdalena Nawrot: Analysis of convergence criteria fulfillment by Slovakia in the period 2004-2014. Lessons for Poland	64
Franciszek Adamczuk: Spatial and organizational aspects of the Polish-Czech borderland development	76
Magdalena Rosińska-Bukowska: The role of transnational corporations in the process of building the EU common position to Russia.....	86
Rafał Szymanowski: Germany as a coordinated market economy. Dimensions of change and prospects for the future.....	98
Magdalena Ziętek: Significant determinants of the development of the Eurologistics in Euroregions.....	109
Magdalena Rosińska-Bukowska, Ewa Klima: Urban audit – importance for the European Union cities development.....	120
Marzenna Anna Weresa: The development of technological innovation systems in the world economy: the case if ICT.....	132

Part 2. Dilemmas of economic development of Asia

Sebastian Bobowski: Megaregional trade projects of TPP and RCEP in progress. What is the name of the Japan's game by two negotiation tables?	147
Paweł Pasierbiak: Preferential trade agreements in the foreign economic policy of Japan.....	159
Bogusława Drelich-Skulska: The diversity of cluster policy in Asian countries on the example of Japan and India.....	169
Szymon Mazurek: Export support for ICT clusters in India.....	182
Anna Wróbel: Multilateralism versus bilateralism in China's trade policy....	192
Zbigniew Wiktor: The economy and politics in China in 2013-2014	202
Marta Ostrowska: Chinese vs. Indian development model – effects and barriers.....	215

Kazimierz Starzyk: Non-European economies opposing market transformation. The case of North Korea.....	227
Małgorzata Barbara Fronczek: The change in the position of developing countries of Eastern Asia in the international trade of high-tech products.	240
Przemysław Skulski: Countries of the Middle East and their position on the international arms market at the beginning of the XXI century	252

Part 3. Position of Poland with regard to regional challenges of economic development

Wawrzyniec Michalczyk: The importance of intra-industry exchange in Polish foreign trade in the years 2009-2013 against the background of selected European Union member states	269
Bartosz Michalski: Consequences of the membership in the European Union for Polish-German trade in mid-tech and high-tech goods.....	284
Joanna Michalczyk: The impact of regional and global connections on the situation in Polish foreign trade of agri-food products.....	298
Anna Odrobina: Poland as a location of the R&D activities of Transnational Corporations	316
Karolina Pawlak: Polish-Russian trade in agri-food products after Poland's accession to the European Union.....	327
Marek Wróblewski: Instruments supporting export of Polish enterprises – current trends and problems.....	341
Agnieszka Majka: Taxonomic analysis of the diversity of the standard of living in Poland.....	354
Patrycja Krawczyk: Opportunities and threats to local government units in the aspect of the new financial perspective of the European Union 2014-2020	364
Zbigniew Bentyń: Changes of logistics performance in Poland as a result of integration with the European Union states.....	375

Magdalena Rosińska-Bukowska

Uniwersytet Łódzki
e-mail: magdalena_rosinska@uni.lodz.pl

Ewa Klima

Politechnika Łódzka
e-mail: ewa.klima@p.lodz.pl

AUDYT MIEJSKI – ZNACZENIE DLA ROZWOJU MIAST W UNII EUROPEJSKIEJ

URBAN AUDIT – IMPORTANCE FOR THE EUROPEAN UNION CITIES DEVELOPMENT

DOI: 10.15611/pn.2015.407.10

Streszczenie: Celem artykułu jest próba wykazania, że audyt może być przykładem pokonywania trudności i wypracowywania kompromisów we wszystkich sferach współczesnej gospodarki. Jego istotą jest bowiem przede wszystkim umiejętność wypracowania pewnego poziomu zgodności – standardu, który pozwoli na wskazanie właściwych kierunków rozwoju (definicji, minimalnych norm, zalecanych rozwiązań). W opracowaniu przedstawiono narzędzie statystyczne „audyt miejski” stosowane w Unii Europejskiej jako fundament budowania spójnego systemu informacyjnego UE, służącego uzyskiwaniu wiarygodnych i aktualnych danych koniecznych przy realizacji działań np. na rzecz rozwoju regionu. Opracowanie koncentruje się na zwróceniu uwagi na kwestie problemów terminologicznych, definicyjnych oraz techniczno-organizacyjnych, które mają istotne konsekwencje dla sporządzania i interpretowania statystyk międzynarodowych (zbierania danych, analiz i prognoz). „Jabłkiem niezgody” w tym przypadku jest konieczna do sprawnego przeprowadzenia badania metodologia. Kluczowym pojęciem (audyt miejski) jest tu oczywiście miasto. Można i należy je potraktować jako narzędzie badania, poznania i działania. Badania – pomiaru statystycznego według tych samych zasad (podmiotowo i przedmiotowo). Poznania – analizy, opracowania prognoz i wytycznych polityki rozwoju. Działania – prowadzenia polityki rozwoju, polityki miejskiej. Artykuł ma charakter kompilacyjno-analityczny. Wykorzystano w nim dostępne bieżące i historyczne dokumenty prawne i statystyczne Unii Europejskiej oraz państw członkowskich (głównie Polski).

Słowa kluczowe: audyt, miasto, UE, metodologia badań.

Summary: The aim of the paper is to prove that an audit could be the example of how to defeat controversy and achieve compromise in all respects of modern economy. This paper presents a statistical tool “Urban Audit” which is used in the European Union as a foundation for a coherent EU information system, serving to obtain reliable and timely data needed in the implementation of various policies including regional and urban. The study focuses on

terminological problems, definitions, which have significant implications for the drafting and interpretation of international statistics. “The Apple of Discord” in this case is, necessary for the efficient conduct of the study, methodology. The key concept here is of course the city. One can and should treat it (city) as a research tool, knowledge and action. Research tool – statistical measurement according to the same principles (subjective and objective variables). Knowledge – analysis, development forecasts and development policy guidelines. Activities – conducting development policy, urban policy, etc. The article is of compilation-analytical nature. It uses the available current and historical legal documents and statistics of the European Union and the Member States (mainly Polish).

Keywords: audit, city, EU, selected aspects of methodology.

1. Wstęp

Audyty stanowią integralny element zarządzania jednostką i jest niezbędny do jej prawidłowego rozwoju. Pozwala zidentyfikować obszary ryzyka oraz udziela zaleceń, mogących służyć wyeliminowaniu zagrożeń. Audyt kojarzony jest przede wszystkim z badaniem kondycji przedsiębiorstw. Jego zastosowanie jako narzędzia analitycznego jest jednak dużo szersze. Od lat 70. XX wieku z powodzeniem służy jako metoda oceny stanu miast w USA. *Urban Audit* i jego uzupełnienie – *Urban Atlas* (Atlas Miejski) to instrumenty współcześnie niezbędne w prowadzeniu polityki miejskiej i planowaniu przestrzennym. W Unii Europejskiej audyt miejski został po raz pierwszy przeprowadzony pod koniec lat 90. XX wieku. Od 2009 r. trwają prace nad Europejskim Atlasm Obszarów Zurbanizowanych (*European Urban Atlas*) [Jarczewski, Jeżak 2010].

Audyty są przykładem pokonywania trudności i wypracowywania kompromisów, dlatego może stanowić przykład użytecznego narzędzia w procesie standaryzacji i koordynacji działań na arenie międzynarodowej. Tym samym wpisuje się w rozważania dotyczące wyzwań związanych z przemianami strukturalnymi i systemowymi we współczesnych stosunkach międzynarodowych. Sukcesy osiągnięte przez jego twórców polegają przede wszystkim na wypracowaniu spójnej metodologii (w analizowanym przykładzie dotyczącej regionalnych badań statystycznych) i pogłębianiu możliwości analitycznych złożonych problemów poprzez realizację dodatkowych, uzupełniających działań (w tym na podstawie różnorodnych doświadczeń porównywanych państw – tu: miast).

W celu zarysowania problematyki niniejszych rozważań warto zwrócić uwagę, że u podstaw problemów koordynacji systemów leżą zwykle odmienne uwarunkowania dotychczasowych ścieżek rozwoju uczestniczących w systemie elementów, dlatego fundamentalne jest wypracowanie spójnych norm i standardów wyjściowych. Proces ten jest zwykle dość żmudny i obciążony wieloma trudnościami, ale nieodzowny. W analizowanym przykładzie należy odnieść się do postrzegania miasta, polityki miejskiej jako elementu wspólnej polityki realizowanej przez państwa członkowskie UE.

Polityka miejska pojawia się w Unii Europejskiej właściwie jednocześnie z polityką spójności, ale jako jej niewielka część. Nie od razu była zresztą rozumiana jako zespół celowych działań skierowanych do mieszkańców miast. Początkowo miasta traktowane były jak inne regiony. Zmieniła to dopiero reforma z 1989 r. (pierwszy pakiet Delorsa) – art. 10 regulaminu Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego, dotyczącego nowatorskich działań podejmowanych przez Komisję Europejską. Zaplanowano wtedy wydatki na tzw. Projekty Miejskie w latach 1989-1993 (101 mln ECU, czyli ok. 1/3 całego budżetu). Naturalnym rozwinięciem Projektów Miejskich stała się Inicjatywa Wspólnotowa URBAN – wspieranie zintegrowanego rozwoju zdegradowanych obszarów miejskich (1994-1999) i URBAN II – innowacyjne modele rozwojowe mające na celu ekonomiczną i społeczną rewitalizację obszarów zdegradowanych (2000-2006). Miasta znalazły się także w celach polityki regionalnej, choć do 2007 r. jedynie pośrednio [Pietrzyk 2000; Inicjatywa... 2010]. Dopiero w okresie programowania 2007-2013 kwestie miejskie zostały jasno wyodrębnione z polityki spójności, a właściwie włączone do niej jako równoprawne. Budżet na inicjatywy związane ze zrównoważonym rozwojem miejskim przekroczył 21 mld euro. W czasie przygotowywania nowego okresu programowania (2006) Komisja Europejska w Komunikacie do Parlamentu Europejskiego napisała, że realizowanie celów wzrostu i zatrudnienia będzie skuteczniejsze, jeżeli wszystkie regiony będą w stanie spełniać swoją funkcję, akcentując rolę miast – na ich terenie znajduje się większość miejsc pracy, a także przedsiębiorstw i placówek szkolnictwa wyższego, a ich działanie jest decydujące dla osiągnięcia spójności społecznej. Tym samym dopiero wówczas tak dobitnie KE uznała miasta za kluczowe jako ośrodki zmiany, opartej na innowacjach, duchu przedsiębiorczości i wzroście gospodarczym [Komunikat... 2006]. Wypracowanie wspólnej unijnej definicji, metodyki badań, a w konsekwencji zunifikowanego podejścia jest zatem relatywnie nowym problemem.

Nieodzowne i doceniane stało się to bowiem dopiero, gdy pojawiły się liczne działania nakierowane na podnoszenie atrakcyjności miast, wspieranie łączenia miast w sieci, wzmocnienie roli miast jako tzw. biegunów wzrostu, promowanie przedsiębiorczości, innowacji i gospodarki opartej na wiedzy, tworzenie większej liczby i lepszej jakości miejsc pracy, zmniejszanie nierówności pomiędzy dzielnicami miast i mieszkańcami poszczególnych dzielnic. Po raz pierwszy miasta stały się bezpośrednimi beneficjentami funduszy strukturalnych [Rozwój... 2010]. Wówczas za działaniami praktycznymi poszły akty polityczne i dokumenty prawne jak: Karta Lipska (2007) i Deklaracja z Toledo (2010). Symboliczna wręcz była zmiany nazwy Dyrekcji Generalnej ds. Polityki Regionalnej na Dyrekcję Generalną ds. Polityki Regionalnej i Miejskiej. Miasta zostały wpisane w strategię Europa 2020 i nowy okres programowania. Miastom dedykowano część inicjatyw przewodnich – Europejska Agenda Cyfrowa, Unia Innowacji i Mobilna Młodzież.

Przedstawiając powyższe rozważania, starano się podkreślić rosnące znacznie miast w UE, a w konsekwencji konieczność wypracowania wspólnych dla całej

Wspólnoty parametrów je określających jako fundamentalnych np. przy przyznawaniu określonych środków unijnych. Jednocześnie zwrócono uwagę, że istota „jabłka niezgody” może wynikać np. z braku precyzyjnych narzędzi badawczych.

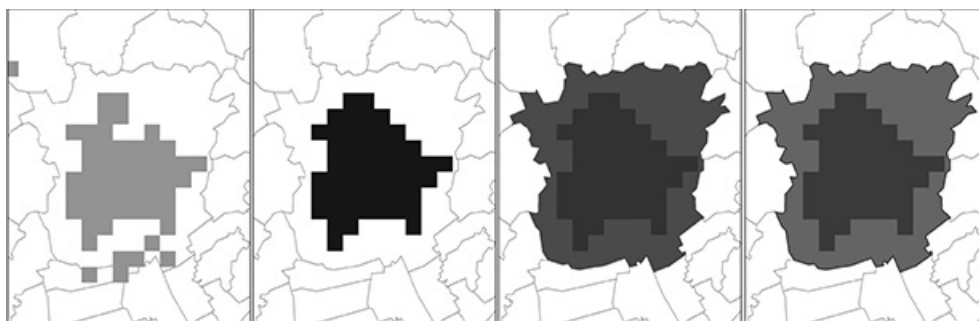
2. Audyt miejski – problemy definicyjne i metodologiczne

Miasto należy do tych pojęć i zjawisk, o których wszyscy wiedzą, czym są, lecz bardzo niewielu potrafi podać ich precyzyjną definicję. Z jednej strony używa się kryteriów pozwalających na „zobiektywizowaną ocenę”, np. liczba ludności, gęstość zaludnienia, dostęp do infrastruktury, struktura zabudowy czy struktura zatrudnienia, z drugiej mówi się o czymś tak płynnym, jak „miejski styl życia”. Jak piszą A. Karwińska i A. Brzosko-Sermak [2014] można mówić nie tylko o mieście, ale o miejskości. Jest to efekt urbanizacji, na który składają się trzy grupy atrybutów: społeczne i psychologiczne, postawy i zachowania oraz wzory kulturowe; organizacja przestrzeni i jej morfologia; sposoby funkcjonowania instytucji (w tym np. rodziny i kościoła). Miejskość przeciwstawiana jest od wieków wiejskości. Z tą ostatnią kojarzy się sielskość, miasto nawet gdy jest idealną Atlantydą, ostatecznie staje się synonimem upadku. Miasto to stary „wynalazek” ludzkości. Badania archeologiczne potwierdzają istnienie już w VIII/VII tysiącleciu p.n.e. osad o zwartej zabudowie, których mieszkańcy nie zajmowali się rolnictwem (Qaramel w Syrii, Catal Huyuk w Turcji). Jednak proces umiastowienia (urbanizacji) przybrał na sile stosunkowo niedawno. W 1800 r. tylko 3% populacji świata mieszkało w miastach, 100 lat później liczba ta zwiększyła się ponad czterokrotnie. Obecnie (2014) stopień urbanizacji sięga przeciętnie na świecie prawie 54%, w Europie to prawie 70% [Urban... 2014].

W ustawodawstwie różnych państw przyjmuje się trzy kryteria wyznaczania miast – prawno-administracyjne, demograficzne oraz funkcjonalno-morfologiczne [Kuciński 2013]. Zgodnie z polskim ustawodawstwem, miasto to „jednostka osadnicza o przewadze zwartej zabudowy i funkcjach nierolniczych posiadająca prawa miejskie, bądź status miasta nadany w trybie określonym odrębnymi przepisami [Ustawa z 29 sierpnia 2003 r.]”. W przypadku Unii Europejskiej i wspólnotowej polityki miejskiej przyjęcie tych samych kryteriów nie oznacza przyjęcia tych samych wartości, np. kryterium demograficzne (liczba ludności) jest różne w różnych państwach¹. W praktyce pozostaje także niejasne, jakim jednostkom nadaje się status miasta (kryterium prawno-administracyjne). Warto w tym miejscu podkreślić, że rozważania definicyjne, czyli ustalenie podmiotu działań polityki miejskiej, to nie tylko akademickie dywagacje, ale konieczność. Współczesne procesy społeczno-przestrzenne sprawiają bowiem, że nieodzowne staje się precyzyjne zdefiniowanie miasta, ale także całej strefy je otaczającej (regionu miejskiego). W praktyce administracyjnej UE i OECD definiowanie miasta oparto na procedurze czteroetapowej,

¹ W krajach skandynawskich liczba progowa to 200–250 mieszkańców, w Republice Czeskiej – 5000, w Grecji i Hiszpanii – 10 000, w Holandii i we Włoszech – 20 000.

wykorzystując założenie o zmiennej gęstości zaludnienia na obszarach miejskich i możliwości wyznaczenia centrów najwyższej gęstości przy użyciu kwadratów (1 km^2) – tzw. oczek siatki² (rys. 1).



a. komórki o wysokiej gęstości zaludnienia (pow. 1500 osób/ km^2), zaznaczono granice jednostek administracyjnych

b. centrum miejskie (klastry o wysokiej gęstości i liczbie mieszkańców pow. 50 000)

c. jednostka terytorialna (np. gmina) min. 50% ludności mieszkającej w centrum miejskim

d. miasto objęte audytem miejskim

Rys. 1. Etapy wyznaczania miasta – zakres terytorialny (przykład Grazu)

Źródło: [Dijkstra, Poelman 2012].

Etap pierwszy to wyznaczenie obszarów (kwadratów) o gęstości powyżej 1500 osób na km^2 . Etap drugi polega na połączeniu sąsiadujących³ z sobą kwadratów o najwyższych gęstościach w klastry. Takie klastry⁴, o liczbie mieszkańców powyżej 50 000, uznawane są za centra miejskie. Podczas etapu trzeciego zostają wybrane wszystkie jednostki administracyjne najniższego (lokalnego) szczebla (LAU-2⁵) pod warunkiem, że co najmniej połowa ich mieszkańców mieszka w miejskim centrum. Stanowią one podstawę wyznaczenia miasta. W etapie czwartym definiuje się przestrzennie miasto. Obszar musi spełniać następujące warunki: koresponduje z podziałem administracyjnym kraju (miasto musi składać się co najmniej z jednej gminy – LAU-2); przynajmniej 50% populacji mieszka w wyznaczonym wcześniej centrum miejskim; przynajmniej 75% populacji centrum miejskiego mieszka w mieście [Dijkstra, Poelman 2012]. Jest to poziom podstawowy, miasto

² Podobne metody stosowane są od lat w kartografii. Jedną z mutacji może być np. pseudokartogram siatkowy opracowany przez M. Bürgenera w 1947 r. [Ratajski 1989].

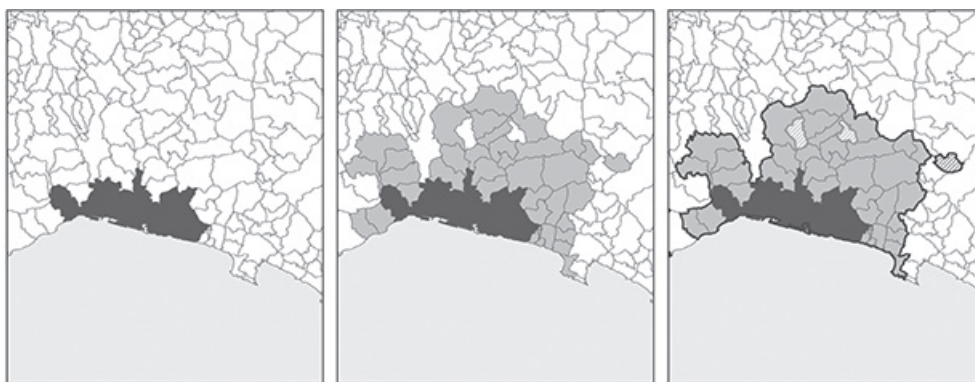
³ Komórki nie mogą się stykać jedynie rogami.

⁴ Obszar zachowuje ciągłość pod względem terytorialnym. Luki wynikające z nierównomiernego rozmieszczenia ludności są wypełniane za pomocą tzw. zasady większości (*the majority rule*).

⁵ LAU (Local Administrative Units) – jeden z poziomów hierarchicznej Klasyfikacji Jednostek Terytorialnych do Celów Statystycznych w UE. Państwa członkowskie podzielone są na regionalne NUTS 1, 2 i 3, oraz lokalne LAU 1 i 2.

rdzeniowe (*core city* – C). W wyniku zastosowania nowej procedury w państwach Unii Europejskiej, Szwajcarii, Islandii i Norwegii zidentyfikowano 828 jednostek miejskich o centrach liczących ponad 50 000 mieszkańców. Kolejnych 492 wskazano poza Europą.

Pogłębieniem analizy jest wyznaczenie miejskich obszarów funkcjonalnych w oparciu o dojazdy do pracy. Oznacza to łączenie niesąsiadujących miast (rdzeni miejskich) w jeden obszar, jeżeli co najmniej 15% zatrudnionych ludności mieszkającej w jednym mieście pracuje w drugim mieście. Takie układy traktuje się jak jedno miejsce docelowe w podejściu policentrycznym. Identyfikuje się strefy przyległe – gminy, których co najmniej 15% zatrudnionych mieszkańców pracuje w innych miastach, włącza się w strefę funkcjonalną, gminy sąsiadujące z miastem włącza się do strefy, pozostałe zostają wykluczone [*Miasta przyszłości...* 2011; Młodak 2012]. W ten sposób powstają tzw. szersze strefy miejskie (Larger Urban Zone, LUZ; rys. 2).



a. miasto i gminy

b. gminy z ponad 15% udziałem ludności zatrudnionej dojeżdżającej do pracy w mieście

c. szersza strefa miejska – obszary włączone i wykluczone

Rys. 2. Wyznaczanie szerszej strefy miejskiej wokół Genewy

Źródło: [Dijkstra, Poelman 2012].

W 23 przypadkach w Europie⁶ centrum jest większe od administracyjnej jednostki miejskiej (*core city*). Wyznacza się wtedy dodatkowy poziom pomiaru – większe miasto (*greater city*, K). Ostatnim poziomem terytorialnym badania są jednostki wewnątrzmijskie (*sub-city district*, SCD), wyznaczone w oparciu o podział na jednostki statystyczne (najczęściej zagregowane⁷ rejony statystyczne) i współczynnik koncentracji Florence’a.

⁶ Są to przede wszystkim miasta stołeczne.

⁷ Brano pod uwagę współczynnik lokalizacji dla gospodarstw domowych, dla których głównym źródłem utrzymania są źródła niezarobkowe.

Odwołanie się do prostych i zobiektywizowanych mierników, jakimi są liczba ludności i gęstość zaludnienia, daje oczywiście możliwość porównań międzynarodowych, a później prowadzenia polityki regionalnej i miejskiej w oparciu o te same przesłanki. Na tej podstawie możliwe jest także tworzenie prostych typologii (grupowanie). Zgodnie z jedną z nich europejskie miasta podzielono na grupy: od miast małych do miast globalnych (tab. 1).

Tabela 1. Charakterystyka miast UE wg ich wielkości

Wielkość miasta	Liczba ludności	Liczba miast	% ogółu ludności
S	od 50 000 do 100 000	410	7,6
M	od 100 000 do 250 000	261	9,4
L	od 250 000 do 500 000	71	5,1
XL	od 500 000 do 1 000 000	38	5,7
XXL	od 1 000 000 do 5 000 000	24	9,6
Miasto globalne	powyżej 5 000 000	2	2,8

Źródło: opracowanie własne na podstawie [Dijkstra, Poelman 2012].

Analiza wielkości pozwala na stwierdzenie, że jedynie dwa europejskie miasta – Londyn i Paryż – mają charakter globalny. Ponad połowa jednostek jest relatywnie mała, z ludnością nie przekraczającą 100 000 mieszkańców. Dane to są ogólne, żeby nie powiedzieć: ogólnikowe. Biorąc bowiem pod uwagę obszary funkcjonalne, w tym przypadku LUZ, okazuje się, że mieszka tam ponad 60% ogółu ludności UE. Wskazuje to na konieczność pogłębienia analiz i rozbudowania metodologii badań, co ponownie stawia wzywaniem ujednoczenia metod w celu uzyskania porównywalnych statystyk międzynarodowych.

3. Badanie jakości i poziomu życia mieszkańców miast – istota audytu miejskiego

Pierwsze badanie sytuacji miast w UE przeprowadzono według jednolitej metodologii dopiero w 1999 r. – zlecony przez Komisję Europejską *Urban Audit Pilot Project*. Zebrane informacje dotyczyły 58 największych miastach Unii (blisko 450 zmieniających). Badanie nie objęło Londynu i Paryża, gdyż miasta te uznano za przypadki szczególne i niemożliwe do włączenia do badań porównawczych. Pilotaż oceniono jako udany i w efekcie podjęto decyzję o pełnym badaniu obszarów miejskich. Konsekwencją było regularne przeprowadzanie audytu w latach: 2003, 2006, 2009, 2011, 2013 (prace w toku). Dla niniejszego badania istotne jest dostrzeżenie, że w kolejnych latach audyt miejski przeszedł ewolucję w zakresie przestrzennym i merytorycznym. Przede wszystkim wypracowano definicję miasta i większego obszaru miejskiego, obszarów funkcjonalnych i jednostek wewnątrzmijskich – dla takich jednostek zbierane są dane. Przedmiotem badań, tak jak na początku, pozosta-

je jakość życia, podmiotem – mieszkańcy miast i miasta. Audyt jest narzędziem, dzięki któremu jakość życia obywateli UE ma się polepszyć. Celem badania jest dostarczenie materiału porównawczego pozwalającego np. na przeprowadzenie benchmarkingu. Na poziomie miast wybrano 187 zmiennych (wartości bezwzględne) i 63 wskaźniki (wartości względne; tab. 2). Wynika to ze zróżnicowania badanych obiektów i stanowi próbę uzyskania ich kompleksowego obrazu dzięki uwzględnieniu możliwie szerokiego spektrum cech je charakteryzujących.

W obszarze zainteresowań badaczy (statystyków) są: demografia, narodowość, struktura gospodarstw domowych, rynek pracy i bezrobocie, przychody, nierówności i ubóstwo, mieszkalnictwo, zdrowie, przestępczość, zatrudnienie, działalność gospodarcza, zaangażowanie obywatelskie, edukacja, poziom wykształcenia, jakość powietrza i hałas, woda, zarządzanie odpadami, użytkowanie gruntów, turystyka wyjazdowa, zużycie energii, klimat i geografia, kultura i wypoczynek.

Tabela 2. Grupy zmiennych dla wybranych jednostek terytorialnych

Miasta i większe miasta	LUZ
<ul style="list-style-type: none"> • ludność 1 stycznia według grup wieku i płci • struktura ludności • ludność według obywatelstwa i kraju urodzenia • płodność i umieralność • statystyki społeczne, ujęcie roczne • statystyki społeczne, ujęcie wieloletnie • rynek pracy, ujęcie roczne • rynek pracy, ujęcie wieloletnie • gospodarka i finanse • transport • środowisko 	<ul style="list-style-type: none"> • ludność 1 stycznia według grup wieku i płci • struktura ludności • ludność według obywatelstwa i kraju urodzenia • płodność i umieralność • statystyki społeczne, ujęcie roczne • statystyki społeczne, ujęcie wieloletnie • rynek pracy, ujęcie roczne • rynek pracy, ujęcie wieloletnie • transport • środowisko

Źródło: [Eurostat].

Wybrane dane zbierane są dla wszystkich jednostek terytorialnych – miast (rdzeniowych), LUZ, większych miast i jednostek wewnątrz miejskich. Niestety, przy tak olbrzymim przedsięwzięciu nie sposób uniknąć problemów, dlatego w 2013 r. np. liczba danych zmniejszyła się w stosunku do pomiarów z 2009 r. czy 2011 r. B. Feldmann [2011] wskazuje na następujące trudności: opóźnienia w dostarczaniu danych, brak konsekwencji w ich opracowaniu, problemy z porównywalnością danych (mimo podejmowanych prób zastosowania tożsamej metodologii), kłopoty z estymacją danych w przypadku braków danych. Częściowo problemy wynikają z konieczności zbierania ich przez różne instytucje. Główna odpowiedzialność na poziomie unijnym spoczywa na Eurostacie, który współpracuje bezpośrednio z urzędami statystycznymi państw biorących udział w badaniu (63% danych). Te z kolei pozyskują dane z innych instytucji – regionalnych urzędów statystycznych (17%), miast (8%), innych źródeł (12%). W Polsce obowiązek zbierania danych w ramach audytu

powierzony jest Głównemu Urzędowi Statystycznemu (GUS)⁸. Tak jak w innych państwach, gromadzone dane dotyczą demografii, mieszkalnictwa, rynku pracy, zaangażowania obywatelskiego, edukacji, ochrony środowiska, transportu, kultury i turystyki⁹. Dane zbierane są dla miast i szerszych obszarów miejskich. Kolejne informacje zostaną udostępnione w 2016 r. Koszt badania to ponad 170 000 zł z budżetu GUS. Na przykład GUS podał, że wyznaczenie stref dojazdów do pracy było niemożliwe ze względu na brak danych. W konsekwencji w badaniach audytu, w latach 2003, 2006, 2009 i 2011, jako LUZ wyznaczono gminy (NTS-5) lub powiaty (NTS-4) wybranych miast. Od 2012 r. szersze strefy miejskie wyznaczono na podstawie wyników badania „Przeptywy ludności związane ze zatrudnieniem w 2006 r.”¹⁰.

Najbardziej widocznymi, pozytywnymi zmianami w stosunku do pierwszych edycji audytu była liczba badanych miast – ponad 900, w Polsce 68. Dodatkowo obszar badania został rozszerzony poza UE (o Turcję, Norwegię, Islandię i Szwajcarię). Niezwykle ważnym uzupełnieniem audytu miejskiego stały się przekrojowe badania opinii (badania surveyowe) prowadzone przez Eurobarometer. Cykl pt. „Jakość życia w miastach europejskich” zapoczątkowano w 2004 r. Kolejne badania miały miejsce w latach 2006, 2009 i 2012. W 2012 r. wywiady przeprowadzono w 79 miastach i 4 aglomeracjach (Ateny, Manchester, Lizbona i Paryż). Podobnie jak w audycie badania rozszerzono o miasta z państw nienależących do UE – Turcji, Szwajcarii, Chorwacji, Islandii i Norwegii. Miasta podzielono ze względu na ich wielkość zgodnie ze standardami przyjętymi w audycie. Tematyka badania kore-

⁸ Program badań statystycznych statystyki publicznej na rok 2015, Załącznik do rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 27 sierpnia 2014 r. w sprawie programu badań statystycznych statystyki publicznej na rok 2015 (Dz.U. poz. 1330).

⁹ Dane pochodzą z: urzędów marszałkowskich, Ministerstwa Infrastruktury i Rozwoju z Krajowego Systemu Informatycznego SIMIK 07-13, Zakładu Ubezpieczeń Społecznych (Centralny Rejestr Płatników Składek, Centralny Rejestr Ubezpieczonych, Centralnego Rejestru Płatników Składek), Głównego Urzędu Geodezji i Kartografii (Państwowy rejestr granic i powierzchni jednostek podziałów terytorialnych kraju, Państwowy rejestr nazw geograficznych, ortofotomapa dla obszaru Polski), Ministerstwa Spraw Wewnętrznych (centralna ewidencja pojazdów), Głównego Urzędu Geodezji i Kartografii (krajowe zestawienie zbiorcze danych objętych ewidencją gruntów i budynków), starostw powiatowych i urzędów miast na prawach powiatu (Rejestr Cen i Wartości Nieruchomości), komend wojewódzkich Policji (dane statystyczne o przestępstwach), Komendy Głównej Policji (system ewidencji wypadków i kolizji – SEWIK), Urzędu Komunikacji Elektronicznej (System Informacyjny o Infrastrukturze Szerokopasmowej), Ministerstwa Finansów z Systemu Informacji Podatkowych, Ministerstwa Pracy i Polityki Społecznej (system emerytalno-rentowy i system informacyjny o świadczeniobiorcach), Ministerstwa Edukacji Narodowej (System Informacji Oświatowej), wojewódzkich inspektoratów farmaceutycznych (rejestr aptek ogólnodostępnych i punktów aptecznych), Ministerstwa Pracy i Polityki Społecznej ze sprawozdań MPiPS-03 oraz Ministerstwa Środowiska i Głównego Inspektoratu Ochrony Środowiska.

¹⁰ Szczególnym przykładem jednostki miejskiej jest Górnośląski Związek Metropolitalny, w statystyce uznawany za tzw. większe miasto (*greater city*). W jego skład wchodzi: Bytom, Chorzów, Dąbrowa Górnicza, Gliwice, Jaworzno, Katowice, Mysłowice, Piekary Śląskie, Ruda Śląska, Siemianowice Śląskie, Sosnowiec, Świętochłowice, Tychy, Zabrze.

spondowała z tematyką audytu. Respondentów pytano o ocenę życia w wybranym mieście. Zebrane informacje stanowią jednak oceny subiektywne, podczas gdy w audycie mają charakter zobiektywizowany¹¹ (tab. 3). Wprowadzenie tego typu pomiaru wydaje się zasadne, problemem pozostaje jednak wypracowanie wystandaryzowanych metod prowadzenia badań jakościowych i interpretacji ich wyników.

Tabela 3. Zmienne ilościowe (audyt) i jakościowe (*survey*) w badaniach miast

Audyty – ocena poziomu życia	<i>Survey</i> – ocena jakości życia
Zadowolenie z: mieszkania w wybranym mieście (ogólnie, z infrastruktury i urządzeń np. sportowych, edukacyjnych, transportu, ulic i budynków, przestrzeni publicznych, dostępu do sklepów),	Jestem zadowolony/a z mieszkania w... (skala odpowiedzi: bardzo zadowolony/ zadowolony/niezadowolony/bardzo niezadowolony) Transport publiczny jest... (skala odpowiedzi) Stan ulic i budynków w Pana/i okolicy jest... (skala odpowiedzi)
Postrzeganie miasta (szanse na pracę, mieszkalnictwo, obecność i integracja obcokrajowców, bezpieczeństwo i zaufanie, usługi administracyjne)	Jest łatwo znaleźć pracę w... (skala odpowiedzi: zdecydowanie się zgadzam/zgadzam się/raczej się nie zgadzam/zdecydowanie się nie zgadzam) Jest łatwo znaleźć mieszkanie w rozsądnej cenie w... (skala odpowiedzi) Obecność obcokrajowców w... jest dobra (skala odpowiedzi) Czuję się bezpieczny w... (skala odpowiedzi) Ogólnie rzecz ujmując większości ludziom w... można ufać (skala odpowiedzi)
Środowisko (jakość powietrza, poziom hałasu, czystość, przestrzenie zieleni, walka ze zmianami klimatu)	Czy jest Pan/i zadowolony/a z jakości powietrza (przestrzeni zielonych takich jak parki i ogrody etc.) w...? (skala odpowiedzi: bardzo zadowolony/ zadowolony/niezadowolony/bardzo niezadowolony)
Sytuacja osobista (życie ogólnie, miejsce zamieszkania, sytuacja finansowa gospodarstwa domowego, zatrudnienie respondenta)	Czy jest Pan/i zadowolony/a z życia, które Pan/i prowadzi? (skala odpowiedzi: bardzo zadowolony/ zadowolony/niezadowolony/bardzo niezadowolony) Czy jest Pan/i zadowolony/a z miejsca, w którym Pan/i mieszka? (skala odpowiedzi) Ogólnie rzecz ujmując czy jest Pan/i zadowolony/a z sytuacji finansowej swojego gospodarstwa domowego? (skala odpowiedzi)
Sprawy wymagające załatwienia w mieście	W Pana/i opinii, które z trzech podanych poniżej problemów są najważniejsze do załatwienia w... (bezpieczeństwo, zanieczyszczenie powietrza, hałas, transport publiczny, służba zdrowia, opieka społeczna, edukacja, bezrobocie, mieszkalnictwo i infrastruktura)

Źródło: opracowanie własne na podstawie [Flash Eurobarometer 366, 2013].

¹¹ Np. ustala się, jaka jest liczba basenów w wybranym mieście i ilu mieszkańców przypada na basen. W przekrojowych badaniach opinii (*survey*) mieszkańcy miast wyrażają opinię np. na temat liczby basenów w ich mieście – czy jest ich zdaniem wystarczająca.

Uzupełnieniem audytu i badań jakościowych jest tworzony od 2009 r. Europejski Atlas Obszarów Zurbanizowanych. Mapy budowane są dla LUZ¹² i dają przestrzenny obraz miast – połączenie zdjęć satelitarnych i danych statystycznych zebranych podczas audytu. Stanowi to kolejny element kompleksowej oceny obiektów (miast), ale także stawia wyzwania w procesie ujednoczenia metod obserwacji, kryteriów oceny („wyceny”) walorów oraz problemów. Z pewnością błędem byłoby pozostanie na poziomie czystych i czytelnych analiz ilościowych, opartych jedynie na policzalnych parametrach, zatem nieodzowna jest konieczność stworzenia adekwatnej do współczesnych wyzwań i możliwości badań metodologii oceny potencjału miast.

4. Zakończenie i wnioski

Podsumowując, trudno przecenić znaczenie badań diagnostycznych przy prowadzeniu jakiegokolwiek polityki. W przypadku gdy ta polityka dotyczy wielu bardzo zróżnicowanych pod względem tradycji statystycznych państw jest to wyjątkowo skomplikowane. Pierwszym krokiem jest zatem wypracowanie spójnej metodologii. Dzięki audytowi to trudne zadanie wydaje się realne, a pojawiające się problemy stają się możliwe do rozwiązania. Punktem wyjścia badań audytorskich jest bowiem przede wszystkim jasne zdefiniowanie pojęć (tu: miasta), zwrócenie uwagi na możliwe różnice (elementy specyficzne, istotne w różnych podejściach, trudności). Konsekwencją wydaje się konieczność wielowymiarowości badań w celu uzyskania rzeczywistego obrazu zróżnicowanych obiektów.

Na podstawie przedstawionej egzemplifikacji – audytu miejskiego – można dostrzec kwestie istotne dla ogólnych reguł działań audytorskich jako narzędzia koordynacji systemowej. Prace metodologiczne i analiza danych statystycznych zebranych podczas pierwszych edycji audytu miejskiego zaowocowały lepszym zrozumieniem na poziomie administracyjnym faktu, że miasta nie tylko różnią się od siebie (bieguny wzrostu vs. depresji), ale także tym, że miasta są zróżnicowane wewnętrznie i dlatego programy pomocowe w nich realizowane także muszą być zróżnicowane. Nie wystarczy zatem ujęcie tylko z perspektywy np. NUTS-3 lub LAU-1, ale tego audyt miejski został „obudowany” wieloma innymi działaniami, których celem było podniesienie wartości analitycznych projektu.

Konkludując, klasyczną koncepcję audytu można uznać za swoisty pierwszy krok w procesie wypracowywania kompromisów w różnych obszarach współczesnej gospodarki. Jego istotą jest bowiem ustalenie pewnego poziomu zgodności – standardu, który umożliwia dalsze bardziej złożone działania. Koncentruje się na kwestiach terminologicznych oraz techniczno-organizacyjnych jako istotnych do uzyskania wyjściowych danych (ilościowych). W konsekwencji przyczynia się do

¹² W ramach innego projektu, CORINE Land Cover, prowadzi się dokumentację pokrycia zmian terenu, gromadzi i aktualizuje dane środowiskowe z państw Unii Europejskiej.

wypracowania ścieżek dla zaawansowanych badań (jakościowych), co prowadzi do sporządzania coraz bardziej integrowanych statystyk międzynarodowych, a w konsekwencji czyni z nich adekwatne do współczesnych wyzwań narzędzie procesu decyzyjnego.

Literatura

- Dijkstra L., Poelman H., 2012, *Cities in Europe the New OECD-EC Definition*, European Commission. Eurostat, http://ec.europa.eu/eurostat/cache/metadata/en/urb_esms.htm (3.02.2015).
- Feldmann B., 2011, *The thorough revision of the Urban Audit project*, Eurostat.
- Flash Eurobarometer 366, 2013, *Quality of Life in European Cities. Report*, European Commission.
- Inicjatywa Wspólnotowa Urban, 2010, *Polityka regionalna – rozwój miast*, MIR, www.mir.gov.pl//InicjatywaWspolnotowaURBAN.aspx (1.02.2015).
- Jarczewski W., Jeżak J., 2010, *System monitorowania rewitalizacji*, IRM, Kraków.
- Karwińska A., Brzosko-Sermak A., 2014, *Dobrze funkcjonujące miasto. Koncepcje, cechy, perspektywy rozwoju*, Wydawnictwo UE w Krakowie, Kraków.
- Komunikat Komisji do Rady i Parlamentu Europejskiego, *Polityka spójności i miasta: rola miast i aglomeracji w odniesieniu do wzrostu i zatrudnienia w regionach*, SEK(2006) 928, Bruksela.
- Kuciński K., 2013, *Geografia ekonomiczna*, Oficyna a Wolters Kluwer business, Warszawa.
- Miasta przyszłości. Wyzwania, wizje, perspektywy*, 2011, Komisja Europejska UE, Bruksela.
- Młodak A., 2012, *Statystyka metropolii polskich – problemy i perspektywy*, Studia Regionalne i Lokalne 2 (48).
- Pietrzyk I., 2000, *Polityka regionalna Unii Europejskiej i regiony w państwach członkowskich*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa.
- Program badań statystycznych statystyki publicznej na rok 2015, Załącznik do rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 27 sierpnia 2014 r. w sprawie programu badań statystycznych statystyki publicznej na rok 2015 (DzU, poz. 1330).
- Ratajski L., 1989, *Metodyka kartografii społeczno-gospodarczej*, PPWK, Warszawa–Wrocław.
- Rozwój miast w UE*, 2014, MIR, http://www.mir.gov.pl/rozwój_miast_w_ue.aspx (15.03.2015).
- Urban and Rural Areas 2014*, 2014, UN, <http://esa.un.org/unpd/wup/wallcharts> (23.02.2015).
- Ustawa z 29 sierpnia 2003 r. o urzędowych nazwach miejscowości i obiektów fizjograficznych, DzU z 2003, nr 166, poz. 1612; z 2005 nr 17, poz. 141.