

**TOMASZ KACZMAREK**  
**RADOSŁAW BUL**

Uniwersytet im. Adama Mickiewicza w Poznaniu

## **STATYSTYKA OBSZARÓW METROPOLITALNYCH – STAN I POTRZEBY**

**Abstract: Statistics of Metropolitan Areas – Condition and Needs.** A special role in the development of a country today is played by large cities and their metropolitan areas. The extent and dynamics of metropolisation processes pose new challenges for physical planning, territorial management, and public statistics. This article presents the condition of statistics for highly urbanised areas in Poland as well as the needs and prospects of its development. At the international scale, a key instrument in the monitoring of cohesion policy over the last few years has been the Urban Audit programme. Its goal is to ensure comparable data on the quality of life in the largest urban regions of Europe. The basic problem of metropolitan statistics in Poland is still a great paucity of data at the disposal of local self-governments responsible for integrating management in metropolitan areas.

**Key words:** Metropolitan areas, metropolitan governance, public statistics, Urban Audit.

### **Wprowadzenie**

Aglomeracje miejskie, metropolie, obszary metropolitalne są głównymi motorami wzrostu w odniesieniu do produkcji i usług, rynku pracy, innowacji, technologii, życia społecznego i kulturalnego współczesnego świata. Wiek XXI określa się metropolitalnym, gdzie przez harmonizację procesów rozwoju miasta i jego obszaru metropolitalnego uzyskuje się przewagi kooperacyjne i efekty mnożnikowe w skali regionalnej, ogólnokrajowej i międzynarodowej. *Metropolizacja* rozumiana tak funkcjonalnie, jak i przestrzennie jest jednym z najważniejszych wyznaczników współczesnego modelu rozwoju [Castells 2002].

Efektom przemian społeczno-gospodarczych w Polsce w ostatnich dwóch dekadach było pojawienie się nowych czynników rozwoju dużych miast a tym samym nowych, nie znanych dotąd problemów związanych

z zagospodarowaniem przestrzennym i relacjami między miastem a jego bezpośrednim otoczeniem. Nowe zjawiska i procesy wymagają od władz państwowych i samorządowych podjęcia działań w wymiarze *stricte* politycznym, jak i organizacyjno-planistycznym. Ważną determinantą polityk lokalnych jest wsparcie programowe ze strony państwa, konstruowanie i wdrażanie polityki rozwoju oddającej specyfikę miast według ich wielkości i funkcji, a tym samym roli w systemie osadniczym. Wyzwaniem dla władz jest nowa polityka terytorialna – miejska, a w stosunku do miast największych – metropolitalna.

Rozmiar i dynamika procesów metropolizacji wyznaczają nowe wyzwania w zakresie badań planowania przestrzennego, zarządzania terytorialnego i co się z tym wiąże także statystyki publicznej. Opracowanie przedstawia stan statystyki dla obszarów silnie zurbanizowanych w Polsce oraz potrzeby i perspektywy jej rozwoju. Kluczowym, w skali międzynarodowej, narzędziem w monitorowaniu polityki spójności jest rozwijany od kilku lat program Urban Audit. Jego celem jest zapewnienie porównywalnych danych na temat jakości życia w największych regionach miejskich Europy. Podstawowym problemem statystyki metropolitalnej w Polsce są wciąż ograniczone zasoby danych, będące w dyspozycji samorządów lokalnych, realizujących coraz powszechniej zintegrowane zarządzanie w obszarach metropolitalnych.

### **1. Potrzeba bazy statystycznej dla obszarów metropolitalnych**

Znaczenie statystyki miejskiej w Polsce na tle procesów metropolizacji wydaje się coraz istotniejsze, gdyż potrzeba dostarczenia wiarygodnych i aktualizowanych danych jest niezbędna na poszczególnych etapach kształtowania się metropolii [zob. także Filas-Przybył, Kowalewski 2013; Młodak 2012]. Duże polskie miasta i ich obszary wpływów (powiązań przestrzenno-funkcjonalnych) łączy coraz więcej wspólnych problemów, związanych z procesem dynamicznej suburbanizacji. Do wyzwań aglomeracji/obszarów metropolitalnych jako spójnych jednostek zarządzania zaliczyć należy [Kaczmarek 2014]:

- integrację działań w rozwiązywaniu problemów przekraczających granice pojedynczych jednostek terytorialnych;
- integrację planowania przestrzennego w skali ponadlokalnej;
- stworzenie podstaw do prowadzenia zintegrowanego zarządzania terytorialnego w dziedzinach przekraczających możliwości kompetencyjne,

finansowe, organizacyjne i kadrowe istniejących jednostek terytorialnych;

- osiągnięcie korzyści przewagi kooperacyjnej, podniesienie efektywności działań oraz zmniejszenie ich kosztów w skali metropolitalnej (np. wspólne świadczenie usług, promocja);
- pozyskiwanie zewnętrznych środków finansowych (w tym unijnych) na realizację zadań aglomeracyjnych;
- solidarne ponoszenie kosztów związanych z funkcjonowaniem obszaru aglomeracji jako całości;
- konieczność budowania nowego typu tożsamości i myślenia aglomeracyjnego wśród mieszkańców („myśl metropolitalnie, działaj lokalnie”);
- zbieranie i harmonizację bazy danych w skali metropolitalnej;
- prowadzenie analiz społeczno-gospodarczych w skali całej aglomeracji;
- wytyczanie kierunków rozwoju społeczno-gospodarczego, budowanie strategii rozwoju.

Dynamiczny rozwój relacji funkcjonalno-przestrzennych między miastem a jego otoczeniem stwarza przesłanki nie tylko do bardziej intensywnej kooperacji między jednostkami komunalnymi, ale także do rozbudowy prawno-organizacyjnych, zinstytucjonalizowanych form współzarządzania. Integracja metropolitalna staje się coraz istotniejszym warunkiem rozwoju społeczno-gospodarczego, szczególnie w obliczu dynamicznych procesów suburbanizacji. Ze współdziałaniem terytorialnym wiążą się korzyści skali i synergii. Kooperacja w obszarach metropolitalnych daje na ogół przewagę w zakresie racjonalizacji zarządzania, koordynacji planowania przestrzennego, efektywniejszego świadczenia usług, a co za tym idzie podnoszenia jakości życia i gospodarowania w aglomeracjach i obszarach metropolitalnych.

W Unii Europejskiej dąży się do uwzględniania miejskiego wymiaru terytorialnego w poszczególnych politykach UE, w tym w polityce spójności. Wynika to bezpośrednio z Traktatu Lizbońskiego, który wprowadził wymiar terytorialny jako równorzędny z gospodarczym i społecznym wymiar integracji. Szczególnym obszarem działań polityki ukierunkowanej terytorialnie są obszary miejskie, które w największym stopniu przyczyniają się do rozwoju społeczno-gospodarczego. Od pewnego czasu w Polsce (projekty pierwszych tzw. ustaw metropolitalnych pojawiły się w 2007 r.) postuluje się uznanie obszarów metropolitalnych za osobne podmioty zarządzania terytorialnego czy to w formie samorządu metropolitalnego (*metropolitan government*), czy to w postaci współzarządzania (*metropolitan governance*).

W kluczowych dokumentach strategicznych Polski ostatnich lat, takich jak: *Krajowa Strategia Rozwoju Regionalnego 2010–2010*, *Koncepcja Przestrzennego Zagospodarowania Kraju 2030*, *Założenia Krajowej Polityki Miejskiej do 2020 r.*, zakłada się wzmocnienie funkcji metropolitalnych ośrodków (stolic) wojewódzkich w sferze gospodarczej, społecznej, nauki i kultury oraz wspieranie rozwiązań integrujących przestrzeń funkcjonalnych obszarów miejskich w zakresie przestrzennego transportu zbiorowego, usług komunalnych, rynku pracy.

Uszczegółowienie działań dotyczących rozwoju miast zostało zawarte w dokumencie rządowym *Założenia Krajowej Polityki Miejskiej*. Dokument ten to kompleksowa wykładnia do prowadzenia polityki wobec miast, zawierający zbiór najważniejszych informacji, w tym zasad, celów i instrumentów rozwojowych, mechanizmów koordynacji i roli podmiotów oddziałujących na rozwój obszarów miejskich. Do 2020 r. proponuje się następujące cele krajowej polityki dedykowanej obszarom metropolitalnym:

- poprawa konkurencyjności i zdolności głównych ośrodków miejskich do kreowania rozwoju, wzrostu i zatrudnienia;
- wspieranie zrównoważonego rozwoju ośrodków miejskich, w tym przeciwdziałanie negatywnym zjawiskom niekontrolowanej suburbanizacji;
- stworzenie warunków do skutecznego, efektywnego i partnerskiego zarządzania rozwojem na obszarach miejskich, w tym w szczególności na obszarach metropolitalnych.

Wymiar terytorialny jest jedną z głównych zasad programowania na lata 2014–2020. Zintegrowane podejście terytorialne zakłada odejście od postrzegania obszarów przez pryzmat granic administracyjnych, w tym indywidualnych potencjałów miast. Akcentowane są relacje między miastami i ich obszarami funkcjonalnymi, które mogą zachodzić zarówno na płaszczyźnie instytucjonalnej, programowej, jak i na poziomie konkretnych działań infrastrukturalnych, społecznych, edukacyjnych, zwiększających wzajemne pozytywne oddziaływanie. W ramach środków strukturalnych UE istotnym instrumentem rozwoju miast są Zintegrowane Inwestycje Terytorialne realizowane na obszarach miejskich<sup>1</sup>. Wsparcie za pośrednic-

---

<sup>1</sup> Zintegrowane Inwestycje Terytorialne – ZIT (angielska nazwa *Integrated Territorial Investment – ITI*) – to instrument proponowany w ramach pakietu rozporządzeń polityki spójności po 2014 r. przeznaczony na rozwój miast, ale i innych obszarów, gdzie istnieje konieczność zaangażowania wsparcia z więcej niż jednego priorytetu z jednego lub kilku programów operacyjnych (w ramach EFRR i EFS lub Funduszu Spójności). Przewiduje on możliwość delegowania zarządzania i wdrażania ZIT na niższy poziom, np. do władz miejskich, instytucji rozwoju regionalnego lub organizacji pozarządowych. Instrument ten jest szczególnie preferowany dla wsparcia rozwoju miejskich obszarów funkcjonalnych.

twem ZIT będzie w szczególności finansowane z Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego. Znaczna, sięgająca 5% środków EFRR alokacja krajowa na ten cel będzie oznaczona w osiach priorytetowych oraz działaniach w ramach regionalnych programów operacyjnych.

W obliczu braku prawnego uregulowania statusu obszarów metropolitalnych (*Ustawy o obszarach metropolitalnych*), polityka rządu idzie w kierunku wzmocnienia technicznego i finansowego oddolnych form integracji obszarów funkcjonalnych miast. Jak zapisano w Białej Księdze Obszarów Metropolitalnych (dokument Ministerstwa Administracji i Cyfryzacji z 2013), „oddolna integracja zarządzania wsparta zachętami finansowymi będzie początkiem wypracowywania rozwiązań, których dynamika oraz kierunek będzie zależał od władz samorządowych znajdujących się w granicach obszarów metropolitalnych. Narzucanie rozwiązania dla całego kraju w drodze odgórnej reformy nie byłoby skutecznym rozwiązaniem, gdyż oparte byłoby na uogólnieniach, które mogłyby nie odzwierciedlać realnych potrzeb polskich miast”.

W ślad za tym istnieje potrzeba rozwijania statystyki publicznej dla obszarów metropolitalnych. Podstawowym problemem statystyki metropolitalnej w Polsce są wciąż nikłe zasoby danych będące w dyspozycji samorządów lokalnych. Główną przyczyną rozwijania bazy informacyjnej odnoszącej się do funkcjonowania obszarów metropolitalnych jest dynamika procesów społeczno-ekonomicznych i przestrzennych w nich zachodząca, ale też potrzeba oddolnie kreowanego zarządzania w obszarach metropolitalnych. Problemem dla tworzenia bazy statystycznej obszarów metropolitalnych są ich niejednoznaczne granice, wyznaczone przez różne podmioty i instytucje, takie jak: Ministerstwo Infrastruktury i Rozwoju, Główny Urząd Statystyczny, Urzędy Marszałkowskie województw (głównie biura planowania regionalnego), krajowe organizacje samorządowe (np. Unia Metropolii Polskich), lokalne organizacje samorządowe (porozumienia, rady, stowarzyszenia), wreszcie tworzące się związki samorządowe ZIT, realizujące politykę Unii Europejskiej. Zasięgi delimitowanych obszarów metropolitalnych niejednokrotnie nie pokrywają się z granicami jednostek statystyki publicznej na poziomie NUTS 3 i NUTS 4.

## **2. Istota i podmiot statystyki obszarów metropolitalnych**

W przypadku dużych miast, aglomeracji miejskich czy obszarów metropolitalnych najważniejsze znaczenie dla tworzenia ich bazy informacyjnej ma tzw. statystyka miejska, którą szerzej należy nazywać także staty-

styką obszarów silnie zurbanizowanych lub w odniesieniu do największych z nich, wprost *statystyką obszarów metropolitalnych*. Można ją zdefiniować jako zbiór informacji o sytuacji społeczno-ekonomicznej i ekologicznej regionu miejskiego, a więc dużego miasta i strefy funkcjonalnej silnie z nim powiązanej. Zadaniem statystyki obszarów metropolitalnych jest uchwycenie stanu i tendencji rozwojowych zachodzących na różnych płaszczyznach przestrzeni społeczno-ekonomicznej. Analiza tendencji powinna skutkować wdrożeniem odpowiedniej polityki ze strony instytucji do tego powołanych. Dokładne informacje statystyczne są podstawą do wyznaczania diagnozy stanu obecnego oraz poziomu zmian społeczno-ekonomicznych. Stosując odpowiednie narzędzia statystyczne możliwe staje się także prognozowanie tych zmian w przyszłości, co ma znaczenie ze względu na złożony, wieloaspektowy i dynamiczny charakter wielu procesów decydujących o rozwoju obszaru.

Ograniczony zasób informacji statystycznej może być przyczyną braku reakcji na zmieniające się trendy, co w konsekwencji może powodować zapóźnienia rozwoju obszaru. Można zatem postawić tezę, że bez wysokiej jakości danych statystycznych niemożliwe staje się skuteczne zarządzanie każdą jednostką terytorialną, także obszarem metropolitalnym. Wynika z tego konieczność stałego monitorowania sytuacji społeczno-gospodarczej w jednostkach terytorialnych na każdym szczeblu zarządzania.

Statystyka metropolitalna odgrywa szczególną rolę przy opracowaniu wielu dokumentów planistycznych, jak np. studia kierunkowe rozwoju przestrzennego czy terytorialne strategie rozwoju. Dzięki informacjom ilościowym o procesach zachodzących w mieście i jego otoczeniu możliwe jest wyznaczenie mocnych i słabych punktów jednostki oraz określenie najważniejszych priorytetów i kierunków rozwoju. Dane statystyczne są także wykorzystywane w różnego rodzaju badaniach typu *Foresight*, mających na celu wskazanie przyszłych potrzeb, szans i zagrożeń związanych z rozwojem społecznym i gospodarczym oraz zaplanowanie odpowiednich działań z dziedziny nauki i techniki.

Przyjęcie odpowiedniej metodologii i określenie przedmiotu badań statystyki metropolitalnej jest absolutnie kluczowym zagadnieniem w procesie pozyskiwania i analizowania danych statystycznych. Odmienna metodologia obliczania wskaźników, czy inna definicja opisywanego zjawiska może prowadzić do błędnych wniosków, co skutkować może błędnymi decyzjami.

W przypadku metropolii istotna staje się głównie kwestia zdefiniowania podmiotu badań. Już samo rozróżnienie pojęć *aglomeracji* i *obszaru metro-*



*politalnego* następcza zarówno naukowcom, jak i praktykom (urzędnikom, planistom, urbanistom, politykom) wiele trudności. Jednym z najczęściej spotykanych pojęć w literaturze fachowej określających miasto i teren otaczający jest *region miejski (city-region)*. Jest to najczęściej obszar obejmujący miasto centralne oraz jego strefę podmiejską, dla której miasto odgrywa rolę miejsca pracy i usług. *City-region* uważany jest za odpowiednią koncepcję do opisywania monocentrycznych regionów miejskich liczących do 500 tys. [Herbert, Thomas 1990] lub 1 miliona mieszkańców [Pacione 2001]. Koncepcja regionu miejskiego często służy budowie jednostek statystycznych w celu analizy porównawczej [Kaczmarek, Mikuła 2007]. Pojęciem pochodnym jest *funkcjonalny region miejski (functional city region)*, który nawiązuje do koncepcji ekonomicznego regionu węzłowego, z silnym ośrodkiem przemysłowo-usługowym jako centrum układu. Region reprezentuje pewną fazę rozwoju społeczeństwa, a podział regionalny wykazuje nieustanną transformację [Chojnicki 1996]. Definicja *obszaru metropolitalnego* według Markowskiego i Marszała [2006] jest jakościowo różna od pozostałych pojęć (*aglomeracja, zespół miejski*, np.) Według autorów jest to jednostka funkcjonalna tworzona przez duży, złożony i spójny funkcjonalnie zespół miejski, którego istotną cechą jest występowanie funkcji metropolitalnych, a także powiązań funkcjonalnych. Kaczmarek i Mikuła [2007] modyfikują tę definicję i *obszarem metropolitalnym* nazywają duży, wewnętrznie złożony układ osadniczy, którego istotną cechą jest występowanie funkcji metropolitalnych i relacji funkcjonalnych, wiążący układ w spójną terytorialnie i rozwiniętą pod względem społeczno-gospodarczym całość.

Szczególnie ważnym zagadnieniem jest delimitacja obszarów metropolitalnych na podstawie zespołu danych statystycznych. Istnieje wiele opracowań delimitujących obszary metropolitalne, różniących się między sobą sposobem prowadzenia badań, których rezultaty są rozbieżne. Jak zauważa Budzynowska [2000] granice obszarów metropolitalnych są niejednoznaczne, ograniczone barierami fizycznymi, prawnymi i innymi, a ich strefa zewnętrzna jest różnie wykształcona, dlatego też powstaje problem ich delimitacji. Ponieważ obszary metropolitalne to złożone jednostki przestrzenne, w zasadzie niemożliwe jest wydzielenie takiego obszaru za pomocą jednego kryterium czy wskaźnika. W Stanach Zjednoczonych podstawowymi kryteriami delimitacji *Standard Metropolitan Statistical Area* są dojazdy do pracy i odsetek zatrudnionych poza rolnictwem [Kaczmarek, Mikuła 2007]. Podobnie w Wielkiej Brytanii *Standard Metropolitan Labour Areas* wyznacza się na podstawie dojazdów do pracy [Pacione 2001].

Wydaje się zatem, że jedynym samodzielnym kryterium, według którego można byłoby pokusić się o wydzielenie obszaru metropolitalnego jest wielkość codziennych dojazdów do pracy, szkół czy usług. Niestety ze względu na dużą trudność w uzyskaniu takich danych bardzo często opracowania dotyczące delimitacji obszarów metropolitalnych pomijają tę kwestię.

Analizując kryteria wydzielenia obszarów metropolitalnych przyjąć należy kilka ogólnych założeń metodologicznych, takich jak:

- zasada ciągłości – w skład obszaru metropolitalnego mogą wchodzić tylko jednostki sąsiadujące bezpośrednio z ośrodkiem metropolitalnym lub z jednostką wchodzącą w skład tego obszaru metropolitalnego;
- zasada bezpośredniego sąsiedztwa – w skład obszaru metropolitalnego wchodzi wszystkie jednostki sąsiadujące z ośrodkiem metropolitalnym, niezależnie od ich możliwości spełnienia kryteriów delimitacji;
- zasada zwartości – w skład obszaru metropolitalnego wchodzi również jednostki niespełniające kryteriów delimitacji, ale sąsiadujące wyłącznie z jednostkami spełniającymi kryteria delimitacji;
- zasada rozłączności – każda jednostka wchodzi w skład tylko jednego obszaru metropolitalnego.

Ważny jest też merytoryczny aspekt badań delimitacyjnych. Pośród kryteriów delimitacji obszarów metropolitalnych najczęściej pojawiają się:

- kryterium społeczne – liczba ludności, gęstość zaludnienia, dynamika wzrostu liczby ludności, stałe migracje czasowe, udział ludności utrzymującej się ze źródeł pozarolniczych, liczba oddawanych mieszkań;
- kryterium gospodarcze – liczba spółek z kapitałem zagranicznym, dynamika wzrostu liczby spółek z kapitałem zagranicznym, liczba zatrudnionych w sferze usług, liczba wzrostu spółek prywatnych, liczba przedstawicielstw korporacji międzynarodowych, powierzchnia gruntów ornych, liczba podmiotów działających w dziale gospodarki opartej na wiedzy;
- kryterium komunikacyjne – odległość fizyczna i czasowa jednostek od centralnego miasta obszaru metropolitalnego;
- kryterium przyrodnicze – wskaźnik lesistości, udział powierzchni form chronionych prawnie itp.

Listę obszarów funkcjonalnych, w tym obszarów metropolitalnych (odgrywających największą rolę w procesach rozwojowych kraju), ustala *KPZK 2030*, zgodnie z wymogami *Ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym*. Delimitacja obszarów funkcjonalnych ośrodków wojewódzkich ma być przeprowadzona na poziomie wojewódzkim, z zastosowaniem jednolitych kryteriów wypracowanych wspólnie przez stronę rządową i samorzą-



dową, a także z udziałem partnerów społecznych i gospodarczych. W 2012 r. ukazało się opracowanie Śleszyńskiego z Instytutu Geografii i Przestrzennego Zagospodarowania PAN pt. *Delimitacja miejskich obszarów funkcjonalnych stolic województw*, wykonane dla Ministerstwa Rozwoju Regionalnego, które zawiera propozycje metodyki delimitacji obszarów funkcjonalnych ośrodków wojewódzkich. Wcześniej niektóre regionalne biura planowania przestrzennego dokonały delimitacji obszarów metropolitalnych.

Miejskie obszary funkcjonalne (w tym w szczególności metropolitalne) od 2014 r. nabierają w Polsce nowego znaczenia w systemie zarządzania terytorialnego. Jak już wspomniano za pomocą instrumentu Zintegrowane Inwestycje Terytorialne (ZIT), partnerstwa jednostek samorządu terytorialnego miejskich obszarów funkcjonalnych będą realizować zintegrowane przedsięwzięcia, służące zrównoważonemu rozwojowi obszarów miejskich. Instrument ZIT łączy działania finansowane z Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego i Europejskiego Funduszu Społecznego [*Programowanie perspektywy finansowej 2013*]. W związku z tym w wielu ośrodkach podjęto prace delimitacyjne, których efektem są uchwały sejmików samorządów wojewódzkich sankcjonujące zasięg miejskich obszarów funkcjonalnych jako beneficjentów instrumentu ZIT.

### **3. Statystyka metropolitalna w ujęciu międzynarodowym**

Statystyką miejską w wymiarze ponadpaństwowym zajmują się międzynarodowe instytucje pozyskujące i klasyfikujące informacje statystyczne. Przykładem mogą być bazy danych Eurostatu, OECD czy ONZ. Z przeglądu opracowań tych instytucji wynika jednak, że dobra, zunifikowana statystyka międzynarodowa miast, a tym bardziej obszarów metropolitalnych wciąż nie istnieje. Utrudnia to wnikliwe badania porównawcze. Dlatego też większość prac analitycznych i rankingów międzynarodowych ogranicza się do miast największych, najczęściej stolic, dysponujących lepszymi statystykami i analizami niż mniejsze czy mniej ważne od nich miasta. Dane gromadzone przez OECD pochodzą z państw członkowskich (kwestionariusz z danymi przesyłany co 2 lata do OECD) oraz źródeł wewnętrznych organizacji. Istotnym zadaniem jest przyjęcie jednolitej metodologii klasyfikowania danych pochodzących z różnych państw w celu możliwości dokonywania porównań. Dane te są dostępne w interaktywnej bazie danych OECD iLibrary, jako statyczne lub dynamiczne bazy danych dostępne też jako „StatLinki” (w pozycjach wydawanych przez organizację jako hiperłącza do baz da-

nych). Na podstawie danych zebranych przez OECD powstaje wiele opracowań naukowych sygnowanych przez organizację. Istnieje też grupa opracowań dotyczących rozwoju miast świata, wzrostu znaczenia metropolii czy też charakterystyk poszczególnych obszarów metropolitalnych (np. *Metropolitan Governance in OECD Countries*). Najnowszą publikacją OECD poświęconą miastom polskim jest *OECD Urban Policy Reviews: Poland*. Raport obejmuje największe miasta Polski oraz 41 tzw. miejskich rynków pracy Urban Labour Market Areas (ULMAs). Jak podkreśla się w raporcie OECD (s. 40), analiza porównawcza rynków pracy w skali międzynarodowej jest niemożliwa ze względu na brak wyczerpujących statystyk dla regionów metropolitalnych w innych krajach, jak też różnie przyjmowane są ich zasięgi, stosownie do krajowych podziałów administracyjnych. Raporty krajowe nie służą więc OECD do międzynarodowych zestawień miast.

Tabela 1

Typologia stopnia rozwoju miejskich rynków pracy w Polsce według OECD

Rynki pracy według składowych demograficznych i ekonomicznych					
Grupa 1	Grupa 2	Grupa 3	Grupa 4	Grupa 5	Grupa 6
Warszawa	Katowice	Kraków Poznań Wrocław	Bydgoszcz Gdańsk Łódź	Białystok Bielsko-Biała Częstochowa Kalisz Kielce Lublin Nowy Sącz Olsztyn Opole Rzeszów Szczecin Tarnów Zielona Góra	Biała Podlaska Elbląg Konin Koszalin Krosno Łomża Gorzów Wlkp. Jelenia Góra Legnica Leszno Ostrołęka Płock Przemyśl Radom Siedlce Słupsk Suwałki Tarnobrzeg Włocławek Zamość

Źródło: [OECD Urban Policy Reviews: Poland 2011].

Przykładem wykorzystania statystyki w celu diagnozy rozwoju obszarów miejskich jest program ESPON – *European Spatial Planning Observation Network* (Europejska Sieć Obserwacyjna Rozwoju Terytorialnego i Spójności Terytorialnej). Jest to związany z funduszami strukturalnymi UE program badawczy zróżnicowania przestrzennego regionów. Finansowany ze środków Programu Inicjatywy Wspólnotowej INTERREG III, częściowo przez kraje członkowskie oraz Szwajcarię, Norwegię i Islandię program rozpoczął się w 2002 r. Głównym celem stawianym przed tym projektem jest informowanie środowisk naukowych i politycznych o zmianach, trendach i skutkach polityki EU wdrażanej na danym obszarze. Program ma za zadanie porównywanie poziomu rozwoju poszczególnych regionów, integrowanie narzędzi i instrumentów w celu poprawy koordynacji przestrzennej polityki sektorowej.

Program ESPON ma na celu dostarczać szerszą wiedzę wykraczającą poza analizy Komisji Europejskiej. Dane wykorzystane w projekcie ESPON pochodzą z Urzędu Statystycznego Unii Europejskiej – Eurostatu. Ponadto, ESPON wykorzystuje w pełni system prezentacji danych Eurostat Gisco. W ramach Programu ESPON naukowcy korzystają ze wskaźników opracowanych przez Eurostat, jak i sami wyznaczają i obliczają wskaźniki przydatne w ocenie poziomu występowania zjawiska. Zadaniem programu jest wskazanie trendów rozwoju, które mają służyć pomocą środowiskom administracyjnym i naukowym. W ramach programu realizowanych jest wiele projektów badawczych, których celem jest diagnoza różnych procesów społeczno-ekonomicznych.

Obecnie prowadzony program ESPON 2013 opisuje przyjęte zadania za pomocą 5 głównych priorytetów:

1. Badania rozwoju terytorialnego, konkurencyjności i spójności: długoterminowe trendy w zjawiskach terytorialnych, perspektywy i wpływ polityki.
2. Analiza celowa nastawiona na potrzeby praktyków: rozwój różnych typów obszarów z perspektywy europejskiej.
3. Platforma naukowa i narzędzia: dane i wskaźniki terytorialne, narzędzia analityczne i wsparcie naukowe.
4. Wykorzystanie wyników, prawa autorskie i partycypacja: rozwijanie potencjału, dialog, tworzenie sieci współpracy.
5. Pomoc techniczna, wsparcie eksperckie i komunikacja.

Pośród opracowań ESPON znajduje się wiele dotyczących tematyki miejskiej, np. *Obszary miejskie jako węzły w rozwoju policentrycznym, czy*

też *Relacje miasto – wieś w Europie*. Opracowania te bez wykorzystania wysokiej jakości statystyki miejskiej nie mogłyby powstać.

Klasyfikacja ESPON wyróżnia 76 obszarów o charakterze wielkomiej-  
skim według kategorii: MEGA (*Metropolitan European Growth Areas* –  
Metropolitalne Europejskie Obszary Wzrostu): globalne węzły, lokomoty-  
wy Europy oraz silne, potencjalne i słabe MEGA. Polskie miasta (branych  
pod uwagę jest osiem największych) plasują się w tej klasyfikacji relatyw-  
nie nisko (słabe i potencjalne MEGA), jednak ważne jest to, że zostały  
dostrzeżone na metropolitalnej mapie Europy.

Obok organizacji wspierających i monitorujących rozwój gospodarczy  
interesujące jest wykorzystanie statystyk przez organizacje skupiające me-  
tropolie. Jedną z takich organizacji jest Metrex (*The Network of European  
Metropolitan Regions and Areas*) – sieć europejskich regionów i obszarów  
metropolitalnych. Metrex jest platformą wymiany wiedzy, ekspertyz i do-  
świadczeń związanych z metropoliami. Organizacja przyczynia się do  
wzrostu znaczenia metropolii w polityce państw, programach i projektach  
strategicznych. Sieć jest partnerem europejskich instytucji, organizacji rzą-  
dowych czy środowisk naukowych. Metrex nie prowadzi własnych baz  
danych, korzysta z informacji statystycznych publikowanych przez inne  
instytucje. W ramach sieci powstaje wiele publikacji mających na celu  
podzielenie się doświadczeniami z innymi podmiotami współpracującymi  
w ramach organizacji. Są to najczęściej publikacje diagnostyczne oraz stra-  
tegie prezentujące kierunki rozwoju. W Metrex działają, jak dotąd, trzy  
polskie miasta: Wrocław, Szczecin i Kraków. Najczęściej do sieci należą  
stolice krajów, ale w przypadku np. Niemiec jest to 10 największych me-  
tropolii, z Hiszpanii i Włoch po 7.

#### **4. *Urban Audit* jako platforma unifikacji statystyki miejskiej**

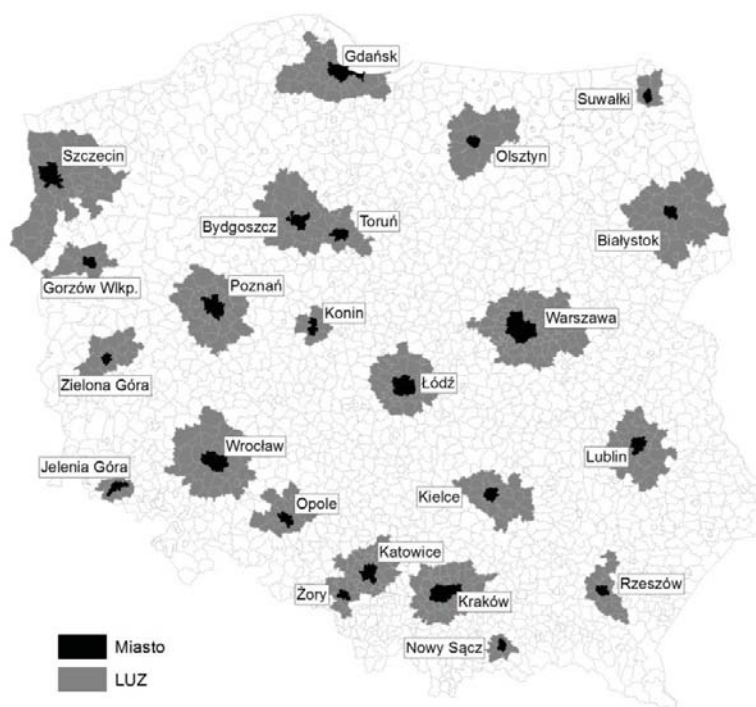
Odpowiedzią na rosnące zapotrzebowanie na dane statystyczne ko-  
nieczne do określenia jakości życia w europejskich miastach i ich obsza-  
rach funkcjonalnych jest program *Urban Audit*. Jest to pierwszy projekt,  
którego zadaniem jest dostarczenie pełnych, obiektywnych i porównywal-  
nych informacji z zakresu statystyki miejskiej w skali Europy. Zlecenio-  
dawcą programu jest Komisja Europejska, a koordynatorem Urząd Staty-  
styczny Unii Europejskiej – Eurostat. Jak zauważają Filas-Przybył i Kowa-  
lewski [2013], program *Urban Audit* jest jednym z narzędzi monitorowania  
efektywności i skuteczności polityki spójności UE.

Program *Urban Audit* został zapoczątkowany w 1998 r. Jednym z najważniejszych zadań programu stało się zebranie danych nie tylko na poziomie samych jednostek administracyjnych (miast) ale także ich stref podmiejskich. Dane statystyczne wykorzystane w programie zostały zebrane przez krajowe urzędy statystyczne i samorzady terytorialne miast uczestniczących w projekcie. Do tej pory odbyły się 3 edycje programu *Urban Audit*. W pierwszej edycji badań udział wzięło 58 miast. Celem programu *Urban Audit I* było dowiedzenie, że realne i wykonalne jest zebranie porównywalnych danych statystycznych dla miast europejskich, które mogą posłużyć do wyznaczenia wskaźników poziomu ich rozwoju. Efektem badania było ponad 500 zmiennych statystycznych dla trzech okresów (lata: 1981, 1991, 1996), a także 100 wskaźników wyznaczonych na podstawie danych. Ze względu na sukces pilotażowej edycji programu *Urban Audit* postanowiono, że będzie on kontynuowany i rozszerzony. Zdecydowano się na zmniejszenie liczby zmiennych do 336, co nie wpłynęło na obniżenie merytorycznej wartości programu.

Do udziału w programie *Urban Audit II* zaproszono 258 miast z 27 państw (członków Unii Europejskiej i państw wówczas kandydujących). Postanowiono, że ludność miast, które będą brały udział w badaniu powinna stanowić ok. 20% populacji danego kraju. W badaniu wzięły udział także miasta poniżej 250 tys. mieszkańców, które ze względu na peryferyjne położenie geograficzne stanowiły uzupełnienie większych miast (np. w Polsce Suwałki). Dane podzielono na 9 grup: demografia, warunki życia, gospodarka, postawa obywatelska, szkolnictwo, ochrona środowiska, transport, poziom informatyzacji, kultura i rekreacja. Wszystkie dane uzyskane w trakcie badania zostały w pełni upublicznione, gdyż mają one w zamyśle służyć pracownikom administracji i naukowcom. Platformą służącą do prezentacji danych jest strona internetowa <http://www.urbanaudit.org>.

Program *Urban Audit* zakłada działanie w trzech wymiarach przestrzennych: miasta – *City*, miasta i tereny otaczające (tzw. większe strefy miejskie) – *LUZ (Larger Urban Zone)* oraz obszary wewnątrzmijskie – *SCD (Sub-City District)*. *Obszar miasta* został zdefiniowany jako jednostka w zasięgu granic administracyjnych. Strefę *LUZ* wyznaczono na podstawie koncepcji *funkcjonalnego regionu miejskiego*. Podstawowym kryterium przy delimitacji *LUZ* był zasięg i wielkość dojazdów codziennych do pracy, a także zasięg oddziaływania funkcji miejskich danej jednostki osadniczej. W przypadku miast Litwy, Łotwy, Rumunii, Turcji i Polski, które w spisie ludności nie zbierały danych dotyczących dojazdów do pracy, za-

stosowano inne kryterium delimitacji. W niektórych przypadkach ze względu na dużą defragmentację danych i koszty związane z ich pozyskiwaniem w jednostkach podstawowych zdecydowano się przyjąć za obszar LUZ całą jednostkę NUTS 3, do której należy miasto centralne.



Ryc. 1. Miejskie strefy funkcjonalne (LUZ) w programie *Urban Audit II*  
 Źródło: Opracowanie własne na podstawie mapy Ośrodka Statystyki Miast w Poznaniu.

Program *Urban Audit II* objął swoim zasięgiem 23 polskie miasta wraz z ich strefą oddziaływania (ryc. 1). Przy wyznaczaniu stref LUZ przyjęto, że przybierze ona formę pierścienia okalającego miasto. W zależności od wielkości jednostki miejskiej i podziału administracyjnego założono, że obszar LUZ będzie składał się z jednego pierścienia gmin otaczających miasto, dwóch pierścieni, lub w skrajnych przypadkach z dwóch pierścieni i gmin wchodzących w skład powiatu graniczącego bezpośrednio z miastem. Konieczność takiego sposobu wyznaczenia stref wynikała z braku



statystyki krajowej dotyczącej przepływów ludności w ruchu dobowym (dojazdy do pracy, szkół), która to informacja była podstawowym kryterium wyznaczenia strefy LUZ przez Eurostat. Analizie poddano 18 miast będących stolicą województwa (siedzibą wojewody i/lub sejmiku województwa) oraz 5 miast (Konin, Suwałki, Jelenia Góra, Nowy Sącz i Żory) poniżej 100 tys. mieszkańców, których wybór zdeterminowany był przez kryterium równomiernego rozmieszczenia jednostek badanych. Liczba ludności zamieszkującej wybrane jednostki wyniosła 8,19 mln osób, co stanowiło 21,4% ludności Polski w 2001 r.

W 2010 r. program *Urban Audit III* objął już 68 polskich miast (w Europie 833). Na potrzeby programu w Polsce wyznaczono 58 stref miejskich (w Europie – 695). W 2011 r. ludność 58 stref miejskich stanowiła 55% ludności kraju i zajmowało blisko 25% jego powierzchni [Filas-Przybył, Kowalewski 2013]. Wyznaczanie stref LUZ odbyło się na podstawie kryterium dojazdów do pracy, a zasięg stref funkcjonalnych miast zmienił się znacznie w porównaniu z edycją *Urban Audit II*.

Obszary wewnątrzmiejskie (SCD) zostały wydzielone w celu zobrazowania zróżnicowania przestrzennego zjawisk w dużych miastach. Przyjęto, że liczba mieszkańców jednej strefy wewnątrzmiejskiej powinna mieścić się w granicach 5–40 tys. mieszkańców. W większych miastach wprowadzono dwa poziomy SCD (zob. ryc. 2).

Podstawową zaletą programu *Urban Audit* jest możliwość korzystania z bogatej, sprawdzonej i porównywalnej bazy danych. Dobór danych i wskaźników dość dobrze oddaje charakter zmian zachodzących w miastach i ich obszarach funkcjonalnych. Baza pozwala na analizę danych, która może być podstawą diagnozy poziomu rozwoju lub może służyć monitorowaniu procesów zachodzących w miastach i obszarach metropolitalnych. Stanowi więc wartościowy materiał poznawczy w badaniach naukowych, w tym co ważne międzynarodowych. Przydatność statystyk *Urban Audit* w zarządzaniu terytorialnym jest jednak ograniczona. Zasięgi stref miejskich, wyznaczone jedynie na podstawie dojazdów do pracy, nie w pełni odzwierciedlają związki przestrzenno-funkcjonalne miasta z jego otoczeniem, w tym skalę i zasięg procesów suburbanizacji, powiązania transportowe, infrastrukturalne i więzi społeczno-gospodarcze.



Ryc. 2. Poziomy SCD utworzone na potrzeby programu Urban Audit w Poznaniu  
 Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych Ośrodka Statystyki Miast w Poznaniu.

## 5. Procesy metropolizacji a statystyka miejska w Polsce

Instytucją powołaną do gromadzenia danych statystycznych w Polsce jest Główny Urząd Statystyczny. Zbieranie danych odbywa się na podstawie przepisów prawa (*Ustawy o Statystyce Publicznej*) oraz *Programu Badań Statystycznych*. Rola statystyki miejskiej w Polsce w ostatnich 50 latach nie była jednoznaczna. Już w 1966 r. Główny Urząd Statystyczny zorganizował konferencję w sprawie oceny stanu i kierunków rozwoju statystyki miejskiej. Niestety znaczenie statystyki miejskiej w późniejszym okresie zostało pomniejszone. Zrezygnowano ze zbierania wielu istotnych

informacji z punktu widzenia funkcjonowania miasta. Ważnym wydarzeniem dla polskiej statystyki miejskiej było włączenie Polski do programu *Urban Audit II*.

O rosnącym znaczeniu statystyki miejskiej w Polsce w ostatnich 10 latach świadczą coraz częstsze konferencje poświęcone tej tematyce. Rola statystyki miejskiej była przedmiotem konferencji pt. *Procesy metropolizacyjne w teorii naukowej i praktyce*, która odbyła się w październiku 2009 r. w Łodzi. W czasie konferencji odbył się specjalny panel naukowy *Potrzeby informacyjne dla procesów metropolizacyjnych*. Znaczenie statystyki metropolitalnej było przedmiotem obrad konferencji w Toruniu (listopad 2012 r.) pt. *Statystyczny obraz metropolii – stan obecny i perspektywy rozwoju*, a także w Poznaniu (*Migracje mieszkańców dużych miast*, grudzień 2012 r.) w odniesieniu do procesów demograficznych w dużych miastach i na ich zapleczu.

Odpowiedzią na rosnące zapotrzebowanie na informację miejską jest powołanie specjalnej jednostki działającej w ramach Głównego Urzędu Statystycznego. Jest nią Ośrodek Statystyki Miast (do 2009 r. Centrum Statystyki Miast) działający przy Urzędzie Statystycznym w Poznaniu. W ostatnich latach prace Ośrodka są skoncentrowane wokół następujących działań [Filas-Przybył, Kowalewski 2013]:

- wykonywanie zadań wynikających z programu *Urban Audit*;
- wykorzystanie danych pochodzących z rejestrów administracyjnych na potrzeby statystyki miast;
- zastosowanie Geograficznych Systemów Informacji w statystyce miast.

Interesującą inicjatywą jest także utworzenie Centrum Statystyki Regionalnej, które jest wspólnym przedsięwzięciem Głównego Urzędu Statystycznego i Uniwersytetu Ekonomicznego w Poznaniu. Najważniejszym dokonaniem Centrum jest wypracowanie metodologii badań regionalnych. Doświadczenia badawcze Centrum Statystyki Regionalnej obejmują m.in. metodologię estymacji pośredniej, pełne wykorzystanie źródeł statystyki publicznej, wykorzystanie źródeł systemu Geo-Info i lokalnych banków danych.

Kluczowym elementem statystyki miejskiej są publikacje wydawane przez regionalne oddziały GUS. Obok roczników województw wydają one także roczniki statystyczne miast - stolic województw. Ponadto, w niektórych regionalnych oddziałach GUS ukazują się dodatkowe publikacje, często zamawiane przez urzędy miast, jak np. biuletyny statystyczne. Są to najczęściej kwartalniki, zawierające dane statystyczne dla miast, opatrzone

krótkim komentarzem. W przypadku Biuletynu Statystycznego Poznania zawiera on oprócz danych dla miasta także podstawowe dane dla gmin powiatu poznańskiego oraz dane porównawcze innych ośrodków regionalnych. Dane w publikacjach miejskich nie odbiegają od zasobów statystycznych dla innych jednostek terytorialnych w kraju i w sposób ograniczony uwzględniają specyfikę dużych miast. Ich tematyka to: ludność, zatrudnienie, bezrobocie, wynagrodzenia, podmioty gospodarki narodowej, budżet miasta, przemysł, budownictwo mieszkaniowe, transport, handel, pomoc społeczna, bezpieczeństwo publiczne. Na miejskim poziomie agregacji brakuje danych na temat PKB miasta, szkolnictwa wyższego, turystyki, kultury, transportu publicznego, ruchu na lotniskach, organizowanych targach, konferencjach itp. czyli na temat zjawisk, które koncentrują się w dużych miastach jako centrach rozwoju społeczno-gospodarczego i głównych węzłach transportowych kraju, które określają ich funkcje metropolitalne.

Należy dodać, że zdecydowana większość danych, publikowanych w biuletynach miejskich dostępna jest w Internecie, są one jednak upubliczniane z pewnym opóźnieniem w stosunku do wydania książkowego. Podobne jak dla Poznania publikacje w formie kwartalników wydawane są także w niektórych regionalnych oddziałach GUS (np. *Sytuacja społeczno-gospodarcza Łodzi, Biuletyn Statystyczny Miasta Krakowa*).

W 2010 r. GUS przygotował ogólnopolską akcję *Statystyczne Vademecum Samorządowca 2010*. Publikacja jest odpowiedzią na rosnące potrzeby informacyjne jednostek samorządu terytorialnego. Bezpośrednim celem projektu *Vademecum Samorządowca* jest wsparcie informacyjne radnych oraz członków organów wykonawczych samorządów przez dostarczenie szczegółowych danych statystycznych o miejscowościach, gminach, powiatach, metropoliach i województwach. Celem pośrednim jest rozpowszechnienie podstawowych informacji na temat nowego systemu obsługi informacyjnej samorządu terytorialnego, realizowanego przez sieć Ośrodków Badań Regionalnych utworzonych przy urzędach statystycznych we wszystkich województwach [*Założenia metodyczne...* 2010].

Podstawą do określenia zakresu tematycznego portretów terytorium była analiza ustaw kompetencyjnych i określenie zadań dla poszczególnych szczebli administracji samorządowej. Przy wyborze danych kierowano się także potrzebami samorządów w zakresie diagnozy sytuacji społecznej, gospodarczej i środowiskowej oraz oceny uwarunkowań i priorytetów rozwoju. Za podstawowe dane dla wszystkich szczebli administracji uznano: dane o ludności oraz finansach publicznych (w tym szczegółowe dane

o wydatkach i dochodach gmin oraz absorpcji środków unijnych). Wyboru danych i wskaźników dokonano na podstawie zasobów statystyki publicznej oraz możliwości pozyskania danych ze źródeł administracyjnych. Dodatkowo, każdy z portretów został uzupełniony o ranking, w którym można odnaleźć lokatę danej jednostki terytorialnej na tle innych tego samego szczebla w powiecie/województwie/kraju. Wskaźniki zostały dobrane pod kątem zobrazowania różnicowań w polskich regionach.

*Vademecum* oprócz podstawowych jednostek administracyjnych – miast i gmin uwzględnia również zespoły wielkomiejskie, duże miasta wraz z ich strefą powiązań określane jako obszary metropolitalne lub aglomeracje miejskie. Kolejne edycje *Vademecum Samorządowca* dla obszarów metropolitalnych ukazały się w latach: 2011, 2012 i 2013. Portret obszaru metropolitalnego został opracowany dla następujących obszarów, wybranych na podstawie przeprowadzonego rozpoznania podstaw prawnych delimitacji: Bydgosko-Toruńskiego Obszaru Metropolitalnego (woj. kujawsko-pomorskie), Lubelskiego Obszaru Metropolitalnego (lubelskie), Łódzkiego Obszaru Metropolitalnego (łódzkie), Krakowskiego Obszaru Metropolitalnego (małopolskie), Obszaru Metropolitalnego Warszawy (mazowieckie), Trójmiejskiego Obszaru Metropolitalnego (pomorskie), Górnośląskiego Związku Metropolitalnego (śląskie), Kieleckiego Obszaru Metropolitalnego (świętokrzyskie), Aglomeracji Poznańskiej (wielkopolskie), Szczecińskiego Obszaru Metropolitalnego (zachodniopomorskie), Aglomeracji Opolskiej (opolskie). Publikacje GUS zawierają informacje o obszarze metropolitalnym, w tym wybrane wskaźniki w relacji do średniej krajowej i wojewódzkiej lub dla poszczególnych powiatów/gmin, wchodzących w ich skład.

Jak stwierdza się w dokumencie programowym *Vademecum Samorządowca* [*Założenia metodyczne...* 2010] długofalowe efekty przedsięwzięcia mają pozwolić na:

- dostosowanie oferty statystycznej do potrzeb przedstawicieli jednostek samorządu terytorialnego;
- zwiększenie dostępności zasobów informacyjnych statystyki publicznej;
- promocję systemu obsługi informacyjnej samorządu terytorialnego i działań związanych z Narodowym Spisem Powszechnym Ludności i Mieszkań 2011;
- wzrost wiedzy radnych i przedstawicieli samorządu na temat sytuacji społeczno-gospodarczej w ich regionie (gminie, powiecie, województwie);

- poprawę jakości tworzonych przez administrację samorządową strategii i polityk o zasięgu regionalnym i lokalnym;
- ulepszenie cyklu przepływu informacji między statystyką publiczną a administracją samorządową.

Portrety obszarów metropolitalnych zostały opracowane tylko dla 11 województw. Brakuje zatem informacji na temat wszystkich dużych zespołów miejskich w Polsce. W publikowanym od 2010 r. *Vademecum Samorządowca* nie zaprezentowano opracowania na temat obszaru funkcjonalnego Wrocławia, Rzeszowa, Olsztyna, Gorzowa, Zielonej Góry, Białegostoku, mimo funkcjonowania w nich mniej lub bardziej zorganizowanych form współpracy metropolitalnej (jak np. Agencja Rozwoju Aglomeracji Wrocławskiej, istniejąca od 2005 r.). Dla Łódzkiego Obszaru Metropolitalnego publikacja wydana przez US w Łodzi objęła tylko dane za lata 2008–2010. Publikacje dla następnych lat w tym przypadku nie ukazały się. W *Vademecum* znajdują się obecnie zbiory danych dla 11 miast i ich stref podmiejskich, dziewięć dotyczy obszarów metropolitalnych, dwa aglomeracji miejskich (tab. 2).

Tabela 2

Obszary metropolitalne według *Vademecum Samorządowca GUS* (2012)

Lp	Miasto centralne	Nazwa obszaru	Ludność (w tys. osób)	Powierzchnia (w km <sup>2</sup> )
1	Warszawa	Obszar Metropolitalny Warszawy	3062	6207
2	Katowice	Gómośląski Związek Metropolitalny	1917	1218
3	Kraków	Krakowski Obszar Metropolitalny	1493	4065
4a	Gdańsk	Trójmiejski Obszar Metropolitalny	1260	3072
4b	Gdańsk	Gdański Obszar Metropolitalny	1541	6755
5	Łódź*	Łódzki Obszar Metropolitalny	1203	2862
6	Poznań	Agglomeracja Poznańska	1009	3082
7	Bydgoszcz, Toruń	Bydgosko-Toruński Obszar Metropolitalny	774	2916
8	Lublin	Lubelski Obszar Metropolitalny	717	4220



Tabela 2 (cd.)

Lp	Miasto centralne	Nazwa obszaru	Ludność (w tys. osób)	Powierzchnia (w km <sup>2</sup> )
9	Szczecin	Szczeciński Obszar Metropolitalny	645	2597
10	Kielce	Kielecki Obszar Metropolitalny	359	1649
11	Opole	Aglomeracja Opolska	334	2287
12	Wrocław	Brak opracowań		
13	Rzeszów			
14	Olsztyn			
15	Gorzów Wlkp, Zielona Góra			
16	Białystok			

\* dla Łódzkiego Obszaru Metropolitalnego publikacja z 2010 r.

Źródło: Zestawienie własne na podstawie opracowań GUS *Vademecum Samorządowca*.

W zależności od przyjętej metody agregacji, obszary metropolitalne powstały w wyniku grupowania gmin lub powiatów, co warunkuje zakres tematyczny poszczególnych opracowań. Zawierają dane w postaci liczb bezwzględnych oraz wskaźników, zarówno dla całego obszaru metropolitalnego, jak i dla wszystkich składowych danego terytorium, co umożliwia ocenę zróżnicowania wewnątrz konkretnej metropolii. Portrety terytorium zawierają podstawowe informacje z zakresu finansów publicznych, rynku pracy, pomocy społecznej, infrastruktury, bezpieczeństwa publicznego i gospodarki przestrzennej oraz pozwalają na porównanie jednostek tego samego szczebla.

Warto zaznaczyć, że w obliczu braku centralnych delimitacji obszarów metropolitalnych GUS publikując dane dla obszarów metropolitalnych wykorzystuje delimitację, która w każdym przypadku ma inne źródło. Przykładowo obszar funkcjonalny Poznania utożsamiany jest z obszarem działania Rady Aglomeracji Poznańskiej powstałej w 2007 r. (przemianowanej w 2011 na Stowarzyszenie Metropolia Poznań), który obejmuje swoim zasięgiem miasto i 21 powiązanych z nim gmin. Z kolei Krakowski Obszar Metropolitalny to jednostka powołana uchwałą Sejmiku Województwa Małopolskiego z 2003 r., która skupia 51 gmin, w tym gminy, które

z miastem łączy jedynie rynek pracy (codzienne dojazdy do pracy). Trudno zatem porównać dane dotyczące obszarów metropolitalnych, gdyż różnią się one między sobą znacznie zasięgiem i potencjałem społeczno-gospodarczym. Dokonując delimitacji GUS opiera się najczęściej na strukturach utworzonych z inicjatywy oddolnej, takich jak związki, stowarzyszenia, czy inne umowy międzygminne. W przypadku woj. pomorskiego w 2013 r., opublikowano dane dla dwóch różnie delimitowanych obszarów metropolitalnych: Trójmiejskiego Obszaru Metropolitalnego (według granic uchwały Sejmiku Województwa Pomorskiego z 2009 r.) oraz dwa razy większego Gdańskiego Obszaru Metropolitalnego (powołanego Uchwałą Prezydenta Miasta Gdańska w 2011 r.).

Obszary metropolitalne, dla których tworzone są opracowania statystyczne charakteryzuje duże zróżnicowanie. Największy z nich (Obszar Metropolitalny Warszawy) zajmuje powierzchnię 5-krotnie większą od najmniejszej jednostki (Górnośląski Związek Metropolitalny). Jednocześnie pod względem zaludnienia Obszar Metropolitalny Warszawy jest 9-krotnie większy od Kieleckiego Obszaru Metropolitalnego i Aglomeracji Opolskiej. Górnośląski Związek Metropolitalny to w zasadzie konurbacja miast bez ich zaplecza wiejskiego, natomiast Lubelski Obszar Metropolitalny to w 80% obszary *stricte* wiejskie. Należy także podkreślić brak zależności między wskazanymi obszarami metropolitalnymi a strefami miejskimi (LUZ) delimitowanymi przez *Urban Audit*.

Drugim istotnym problemem jest brak możliwości porównania danych ze względu na różne poziomy klasyfikowania. Przyjęto ogólne założenie, że w ramach *Vademecum* zbierane będą podstawowe dane dla aglomeracji czy obszaru metropolitalnego: powierzchnia obszaru, liczba ludności, liczba pracujących, bezrobocie, warunki bytowe, liczba podmiotów gospodarczych, dochody budżetów. Nie jest to jednak regułą, niektóre opracowania prezentują mniej lub bardziej rozbudowane analizy. W zależności od przyjętej delimitacji podaje się różne dane na różnym poziomie NTS, np. część danych dla Bydgosko-Toruńskiego Obszaru Metropolitalnego podawana jest w układzie powiatów, natomiast dane dla Aglomeracji Poznańskiej podawane są w całości dla gmin. Stwarza to kolejny problem, mianowicie część danych podawana jest tylko do pewnego poziomu NTS. Za przykład niech posłuży stopa bezrobocia, którą GUS zbiera i oblicza dla powiatów. Zatem w przypadku Lubelskiego Obszaru Metropolitalnego, w skład którego wchodzi 5 powiatów podawana jest stopa bezrobocia. Tymczasem dla Aglomeracji Poznańskiej, której podstawową jednostką delimitacji jest

gmina takich danych uzyskać nie można, gdyż brak jest informacji nt. stopy bezrobocia dla poszczególnych gmin. W skład Rady Aglomeracji wchodzi 4 gminy, leżące w innych powiatach niż poznański, zatem nie ma możliwości uzyskania danych dotyczących stopy bezrobocia dla tego obszaru. W tym przypadku autorzy *Vademecum* zaproponowali wskaźnik udziału zarejestrowanych bezrobotnych.

Brak jednoznacznych odgórnych wytycznych GUS powoduje, że każdy ośrodek regionalny, który publikuje dane, mimo końcowego podobieństwa opracowań robi to inaczej. W opracowaniach brak jest wielu szczegółowych danych, które z pewnością stanowiłyby podstawę porównania poszczególnych obszarów metropolitalnych (tab. 3).

Tabela 3

Przykładowe dane przydatne do analizy porównawczej dużych miast i obszarów metropolitalnych w Polsce (nie agregowane dotąd do tego poziomu)

Dane	Obecny poziom agregacji
Nakłady inwestycyjne ogółem	NTS 2 (województwo)
Przeciętny dochód i wydatki na osobę w gospodarstwie domowym	NTS 2 (województwo)
Nakłady na działalność badawczo-rozwojową i innowacyjną	NTS 2 (województwo)
Liczba łóżek w szpitalach	NTS 4 (powiat)
Wydane pozwolenia na budowę	NTS 4 (powiat)
PKB	NTS 3 (podregion)
Stopa bezrobocia	NTS 4 (powiat)
Fundacje i stowarzyszenia	NTS 2 (województwo)
Komunikacja miejska i gminna	NTS 2 (województwo)
Pojazdy samochodowe ogółem	NTS 4 (powiat)
Drogi publiczne	NTS 2 (województwo)
Przeciętne miesięczne wynagrodzenie brutto	NTS 4 (powiat)
Przestępstwa stwierdzone	NTS 3 (podregion)

Źródło: Opracowanie własne.

## Podsumowanie

Znaczenie statystyki miejskiej, a tym bardziej metropolitalnej jest coraz większe. Szczególnie ważne w procesie pozyskiwania i publikowania danych są kwestie współpracy poszczególnych państw i instytucji. Bardzo duży krok naprzód w tej kwestii stanowi program *Urban Audit*, który jednak wymaga ujednoczenia metodologii i doskonalenia metod badań statystyki miejskiej. Istotne jest kontynuowanie i regularne kolekcjonowanie danych w ramach programu, oraz ustalenie jednolitego kryterium delimitacji miejskiego obszaru funkcjonalnego LUZ. Program *Urban Audit* wskazuje także na potrzebę dalszego dostosowania polskiej statystyki miejskiej do wymogów statystyki Unii Europejskiej. Dotyczy to głównie gromadzenia danych nie tylko w zakresie danej jednostki administracyjnej, ale przede wszystkim całego LUZ. Istotnym wyzwaniem dla programu *Urban Audit* jest też konieczność częstszej aktualizacji danych, gdyż ze względu na szybkie przemiany w miastach przyjęty obecnie przedział czasowy jest zbyt długi. Słabością programu jest także jego niska rozpoznawalność i słabe rozpowszechnienie.

Również polska statystyka miejska stoi przed wieloma wyzwaniami. Jednym z najważniejszych zadań jest zacieśnienie współpracy między GUS a poszczególnymi instytucjami państwowymi i samorządowymi (np. miejskimi przedsiębiorstwami komunalnymi) w celu pozyskiwania danych [zob. Młodak 2012]. Doprecyzowania wymaga także system pozyskiwania danych przez GUS. Bardzo duże nadzieje pokłada się w danych statystycznych uzyskanych za pośrednictwem urzędów skarbowych. Istotne wydaje się dalsze pogłębienie współpracy GUS z innymi podmiotami i organizacjami życia publicznego. Duże znaczenie ma też potrzeba łatwiejszego dostępu do danych oraz powiększenie liczby danych publikowanych.

Istotną kwestią jest potrzeba dialogu i współpracy między środowiskiem naukowców i praktyków (urzędników, planistów, urbanistów, polityków) a organami statystyki w celu sprecyzowania wymagań wobec statystyki miejskiej, służącej monitorowaniu zmian procesów zachodzących w obszarach metropolitalnych. Ważne wydaje się także objęcie statystyką aglomeracji miejskich i obszarów metropolitalnych do dziś nie uwzględnionych w ramach publikacji *Vademecum Samorządowca*. Z punktu widzenia polskich metropolii konieczne wydaje się uruchomienie centrum statystyki obszarów metropolitalnych, które koordynowałoby prace związane z pozyskiwaniem danych niezbędnych do diagnozy i monitoringu poziomu roz-

woju tych obszarów. Głównym problemem, który ogranicza rozwój statystyki dla regionów miejskich jest to, że nie są one w Polsce jednoznacznie delimitowane, nie tylko na potrzeby statystyki, ale i zarządzania terytorialnego, w tym realizacji wspomnianych wyżej działań inwestycyjnych w ramach ZIT. GUS publikując dane dla obszarów metropolitalnych wykorzystuje delimitacje, które w każdym przypadku mają inne źródło. Jest to poniekąd zrozumiałe, gdyż zarządzanie i planowanie w obszarach metropolitalnych powinno uwzględniać lokalne uwarunkowania, rzeczywiste potrzeby oraz wolę współpracy samorządów lokalnych.

Jak łatwo zauważyć w temacie statystyki miejskiej i metropolitalnej jest jeszcze wiele do zrobienia. Bez wątplenia istnieje duże zapotrzebowanie na dane dotyczące miast i ich stref wpływów, czego efektem powinno być odpowiednie działanie ze strony instytucji zobowiązanych do pozyskiwania i publikacji danych.

### Literatura

- Budzynowska O., 2000, *Obszary metropolitalne, ich struktura i funkcje w układach terytorialnych*. Samorząd Terytorialny, 10, s. 37–45.
- Castells M., 2002, *Local and Global: Cities in the Network Society*. Journal of Economic and Social Geography, 93(5), s. 548–558.
- Chojnicki Z., 1996, *Region w ujęciu geograficzno-systemowym*, [w:] *Podstawy regionalizacji geograficznej*, T. Czyż (red). Bogucki Wyd. Naukowe, Poznań, s. 7–43.
- Filas-Przybył S., Kowalewski J., 2013, *Aglomeracje miejskie w świetle badań statystycznych*, [w:] *Migracje mieszkańców dużych miast. Suplement*. Wyd. UE, Poznań, s. 81–90.
- Herbert D., Thomas C. 1990, *Cities in Space: City as Place*. David Fulton, London.
- Kaczmarek T., 2014, *Ekspansja przestrzenna miast wyzwaniem dla zintegrowanego zarządzania*, [w:] *Kształtowanie współczesnej przestrzeni miejskiej*, M. Madurowicz (red.). Wyd. UW, Warszawa, s. 483–502.
- Kaczmarek T., Mięka Ł., 2007, *Ustroje terytorialno-administracyjne obszarów metropolitalnych w Europie*. Bogucki Wyd. Naukowe, Poznań.
- Koncepcja Przestrzennego Zagospodarowania Kraju 2030 (KPZK 2030)*, 2012 r. – Monitor Polski (poz. 252).
- Markowski T., Marszał T. 2006, *Metropolie. Obszary Metropolitalne. Metropolizacja. Problemy i pojęcia podstawowe*. KPZK PAN, Warszawa.
- Młodak A., 2012, *Statystyka metropolii polskich – problemy i perspektywy*. Studia Regionalne i Lokalne 2(48), s. 20–38.
- Pacione M., 2001, *Urban Geography*. Routledge, London.
- Porównanie warunków życia w miastach europejskich (Program Urban Audit II)*, 2005, Notatka informacyjna, GUS, Warszawa.
- Procesy metropolizacyjne w teorii naukowej i praktyce*, 2009, Notatka z konferencji, GUS, Warszawa.

*Programowanie perspektywy finansowej 2014–2020 – Umowa partnerstwa. Wstępny projekt.* MRR, Warszawa, 2013.

Śleszyński P., 2012, *Delimitacja Miejskich Obszarów Funkcjonalnych stolic województw.* MRR, Warszawa.

*Urban Audit – Methodological Handbook*, 2004, Office for Official Publications of the European Communities, Eurostat, Luxembourg.

*Założenia Krajowej Polityki Miejskiej*, 2013, MRR, Warszawa.

*Założenia metodyczne Statystycznego Vademecum Samorządowca*, 2010, GUS, Warszawa.