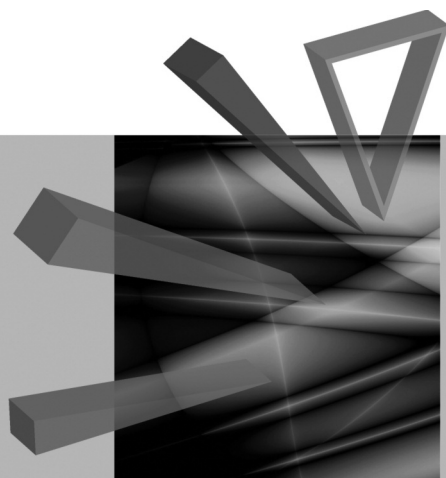


PRACE NAUKOWE
Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu
RESEARCH PAPERS
of Wrocław University of Economics

243

Gospodarka lokalna w teorii i praktyce



Redaktorzy naukowi
Ryszard Brol
Andrzej Sztando



Wydawnictwo Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu
Wrocław 2012

Recenzenci: Waldemar Budner, Piotr Bury, Janusz Kot, Danuta Stawasz

Redakcja wydawnicza: Elżbieta Kozuchowska

Redakcja techniczna i korekta: Barbara Łopusiewicz

Łamanie: Adam Dębski

Projekt okładki: Beata Dębska

Publikacja jest dostępna na stronie www.ibuk.pl

Streszczenia opublikowanych artykułów są dostępne w międzynarodowej bazie danych The Central European Journal of Social Sciences and Humanities <http://cejsh.icm.edu.pl> oraz w The Central and Eastern European Online Library www.ceeol.com, a także w adnotowanej bibliografii zagadnień ekonomicznych BazEkon http://kangur.uek.krakow.pl/bazy_ae/bazekon/nowy/index.php

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

Kopiowanie i powielanie w jakiegokolwiek formie wymaga pisemnej zgody Wydawnictwa

© Copyright by Uniwersytet Ekonomiczny we Wrocławiu
Wrocław 2012

ISSN 1899-3192

ISBN 978-83-7695-280-2

Wersja pierwotna: publikacja drukowana

Druk: Drukarnia TOTEM

Spis treści

Wstęp	11
Andrzej Sztando: Cele, priorytety i zadania w planowaniu strategicznym rozwoju lokalnego.....	13
Anna Beata Kawka: Wydatki inwestycyjne jako instrument rozwoju lokalnego gmin	27
Franciszek Adamczuk: Stymulowanie lokalnej przedsiębiorczości na obszarze pogranicza – aspekty instytucjonalne i organizacyjne	35
Marta Kusterka-Jefmańska, Bartłomiej Jefmański: Koncepcja metody oceny założeń lokalnych strategii rozwoju na przykładzie procesu konsultacji społecznych w powiecie wałbrzyskim	46
Małgorzata Rogowska: Uwarunkowania rozwoju lokalnego na przykładzie powiatu kłodzkiego	54
Hanna Adamska: Efekty rozwoju lokalnego gminy Kostomłoty po przystąpieniu do Unii Europejskiej	63
Tomasz Bąk: Wpływ emigrantów na gospodarkę lokalną w powiecie leżajskim	71
Dariusz Głuszczyk: Lokalny rynek pracy – ocena z wykorzystaniem materiałów statystycznych Banku Danych Lokalnych na przykładzie miasta na prawach powiatu Jelenia Góra	82
Andrzej Sobczyk: Ocena potencjału rozwoju lokalnego na przykładzie miasta Szczecina oraz gmin powiatu polickiego.....	94
Stanisław Korenik: Procesy i ograniczenia w rozwoju współczesnych miast ze szczególnym uwzględnieniem metropolii.....	106
Emilia Konopska-Struś: Funkcje rzemiosła w rozwoju miasta na przykładzie Wrocławia	116
Magdalena Kalisiak-Mędelka: Funkcjonowanie jednostek pomocniczych (osiedli) w Łodzi. Analiza wyników badania pilotażowego	126
Edward Wiśniewski: Zastosowanie metod taksonomicznych oraz gier kooperacyjnych w analizie zróżnicowania poziomu rozwoju gospodarczego podregionów województwa zachodniopomorskiego.....	134
Marek Kunasz: Regionalne rozgłośnie radiowe na rynku radiowym w Polsce	144
Ryszard Broł: Układ terytorialny powiatów – propozycje zmian	153
Katarzyna Cheba, Maja Kiba-Janiak: Wykorzystanie analizy czynnikowej do wielowymiarowej oceny jakości miejskich systemów transportowych na przykładzie miast średniej wielkości w Polsce.....	163

Joanna Cymerman, Marcelina Zapotoczna: Gmina jako kreator i beneficjent wartości nieruchomości	173
Artur Myna: Lokalna infrastruktura techniczna a rozwój budownictwa mieszkaniowego – obszar stykowy miasta i gminy podmiejskiej.....	184
Renata Sosnowska-Noworól: Problemy gospodarki odpadami budowlanymi i rozbiórkowymi na przykładzie Dolnego Śląska.....	194
Grzegorz Maśloch: Wybrane problemy realizacji inwestycji w jednostkach samorządu terytorialnego przy udziale środków pomocowych Unii Europejskiej	202
Urszula Markowska-Przybyła: Kapitał społeczny w rozwoju regionalnym i lokalnym	212
Katarzyna Przybyła, Alina Kulczyk-Dynowska: Transgraniczne parki narodowe a kapitał społeczny – na przykładzie KPN i KRNP	222
Bożena Kuchmacz: Lokalne grupy działania jako przejaw aktywności kapitału społecznego	229
Marian Oliński: Współpraca samorządu terytorialnego z organizacjami pozarządowymi na przykładzie powiatu lidzbarskiego	238
Zbigniew Przybyła, Marian Kachniarz: Instytucjonalne formy współpracy samorządów terytorialnych na przykładzie jeleniogórskiego zespołu miejskiego.....	249
Jacek Chądzyński: Obszary współpracy gmin z sektorem pozarządowym – prezentacja wybranych wyników badań pilotażowych.....	264
Justyna Danielewicz, Maciej Turała: Wpływ fragmentacji politycznej na współpracę między jednostkami samorządu terytorialnego.....	273
Zbigniew Grzymała: W poszukiwaniu modelu zarządzania jednostką samorządu terytorialnego	282
Jarosław Hermaszewski: Decyzje finansowe i inwestycyjne w zarządzaniu jednostką samorządu terytorialnego na przykładzie gminy Sława – praktyczne aspekty	296
Sławomir Kłosowski: Zmiany systemów zarządzania mieszkaniowym zasobem gmin w Polsce po roku 2000	307
Krzysztof Krukowski, Maciej Zastempowski: Wykorzystanie metody Project Cycle Management w administracji samorządowej	315
Józef Łobocki: Możliwości wykorzystania instytucji partnerstwa publiczno-prywatnego w procesie zarządzania jednostkami samorządu terytorialnego.....	323
Magdalena Mischuk: Elementy stymulacyjne w polityce podatkowej wybranych miast.....	333
Paweł Piątkowski: Dług jednostek samorządu terytorialnego w okresie kryzysowym. Kierunki rozwoju	343
Jacek Sierak: Konstrukcja wskaźników zadłużenia a ocena zdolności kredytowej jednostki samorządu terytorialnego	352

Tomasz Uryszek: Struktura dochodów gmin w Polsce a ich samodzielność dochodowa.....	362
Wiesława Cieślewicz: Rozwój specjalnych stref ekonomicznych w Polsce ...	372
Tomasz Kołakowski, Andrzej Raszkowski: Badanie efektywności pomocy publicznej udzielonej przez samorządy inwestorom zagranicznym na przykładzie WSSE „INVEST-PARK”	383
Wioleta Palewska: Funkcjonowanie Wałbrzyskiej Specjalnej Strefy Ekonomicznej „INVEST-PARK” w otoczeniu lokalnym – aspekt społeczny (oddziaływanie strefy na wałbrzyski rynek pracy)	398
Maciej Popławski: Wpływ Legnickiej Specjalnej Strefy Ekonomicznej na rozwój gospodarczy podregionu legnickiego	406
Andrzej Raszkowski: Promotion mix w strategii promocji miasta.....	417
Elżbieta Nawrocka: Działania innowacyjne podmiotów gospodarczych a problem wiedzy niedoskonałej	426
Dariusz Zawada: Walory użytkowe jako czynnik konkurencyjności miasta	439
Natalia Bartkowiak, Walenty Pocza: Przestrzenne zróżnicowanie aktywności władz lokalnych w pozyskiwaniu środków zewnętrznych na obszarach wiejskich Wielkopolski.....	453
Karol Krajewski: Znaczenie rynków rolnych w rozwoju gospodarki lokalnej i ożywieniu małych miast.....	464
Stefan Zawierucha: Badania ankietowe w procesie identyfikacji struktury funkcjonalnej gminy. Kilka uwag metodologicznych.....	473
Agnieszka Wojewódzka-Wiewiórska: Dynamika rozwoju gmin wiejskich województwa mazowieckiego	484
Jarosław Uglis: Miejsce agroturystyki w dywersyfikacji gospodarki wsi	495
Mirosław Struś, Bogusław Wijatyk: Program Odnowa Wsi jako instrument aktywizacji obszarów wiejskich.....	505
Dagmara Dziewulska, Michał Gawlikowski, Paweł Łazarewicz, Natalia Sochacka: Sondażowa diagnoza jakości administracyjnej obsługi klientów w gminnych strukturach samorządowych na przykładzie Urzędu Miejskiego w Przemkowie	515

Summaries

Andrzej Sztando: Objectives, priorities and tasks in local development strategic planning	26
Anna Beata Kawka: Capital expenditures of communes as an instrument of local development	34
Franciszek Adamczuk: Stimulating of local entrepreneurship on borderland: institutional and organizational aspects	45

Marta Kusterka-Jefmańska, Bartłomiej Jefmański: The concept of the assessment method of the assumptions of local strategies development on the example of the process of social consultations in Wałbrzych county	53
Małgorzata Rogowska: Determinants of local development on the example of Kłodzko district.....	62
Hanna Adamska: Effects of local development of Kostomłoty community after joining the European Union.....	70
Tomasz Bąk: The impact of economic emigrants on the local economy in Leżajsk county.....	81
Dariusz Głuszczyk: Local labour market – an assessment using statistical data of the Local Data Bank on the example of the city and district of Jelenia Góra.....	93
Andrzej Sobczyk: Evaluation of the potential of local development on the example of Szczecin and Police district.....	105
Stanisław Korenik: Processes and barriers in the development of contemporary cities with special emphasis on metropolis.....	115
Emilia Konopska-Struś: Functions of craft in the development of the city on the example of Wrocław.....	125
Magdalena Kalisiak-Mędelska: Activity of auxiliary units in Łódź according to their bodies. Analysis of pilot survey.....	133
Edward Wiśniewski: Application of taxonomic methods and cooperation games in the analysis of employment differentiation of subregions of West Pomerania Voivodeship.....	143
Marek Kunasz: Public regional broadcasting stations on the radio market in Poland.....	152
Ryszard Broł: Network of counties – changes proposal.....	162
Katarzyna Cheba, Maja Kiba-Janiak: Use of factor analysis for multidimensional evaluation of quality of city transport systems on the example of medium-sized cities in Poland.....	172
Joanna Cymerman, Marcelina Zapotoczna: Borough as a creator and beneficiary of property value.....	183
Artur Myna: Local technical infrastructure and development of housing construction – the adjoining area of town and rural municipality.....	193
Renata Sosnowska-Noworól: The problem of construction and demolition waste management on the example of Lower Silesia.....	201
Grzegorz Maśloch: Selected problems of the implementation of an investment project in self-government units using the foreign aid budget of the European Union.....	211
Urszula Markowska-Przybyła: Social capital in regional and local development.....	221
Katarzyna Przybyła, Alina Kulczyk-Dynowska: Cross-border national parks and social capital – on the example of KPN and KRNAP.....	228

Bożena Kuchmacz: Local action groups as a manifestation of social capital activity	237
Marian Oliński: Cooperation between local government and non-governmental organizations – Lidzbark county case study	248
Zbigniew Przybyła, Marian Kachniarz: Institutional forms of cooperation of local government on the example of Jelenia Góra urban area.....	263
Jacek Chądzyński: Areas of co-operation between communities and non-governmental sector – presentation of selected results of pilot study.....	272
Justyna Danielewicz, Maciej Turała: Impact of political fragmentation on cooperation among local governments	281
Zbigniew Grzymała: In seeking the model of self-government management	295
Jarosław Hermaszewski: Financial and investment decisions in local government management based on the example of Sława administrative unit – practical aspects	306
Sławomir Kłosowski: Changes of local authorities property management systems after the year 2000	314
Krzysztof Krukowski, Maciej Zastempowski: Project cycle management method application in the local government administration	322
Józef Łobocki: The possibilities of the utilization of Public-Private Partnership Tools in the process of managing of local government units	332
Magdalena Miszczuk: Stimulating elements in tax policy of selected cities .	342
Paweł Piątkowski: Public debt of local authorities after crisis. The directions of development.....	351
Jacek Sierak: The construction of indicators of indebtedness and the assessment of the creditworthiness of self-government units	361
Tomasz Uryszek: Revenue structure of communes in Poland and their fiscal autonomy	371
Wiesława Cieślewicz: Special economic zones development in Poland.....	382
Tomasz Kołakowski, Andrzej Raszkowski: Efficiency analysis of state aid granted by local government to foreign investors located in Wałbrzych SEZ “INVEST-PARK”	397
Wioleta Palewska: Functioning of Wałbrzych Special Economic Zone “INVEST-PARK” in local environment social aspect (the effect of the zone on Wałbrzych labour market).....	405
Maciej Popławski: The influence of Legnica Special Economic Zone on the economic development of the Legnica subregion	416
Andrzej Raszkowski: Promotion mix in the strategy of town promotion.....	425
Elżbieta Nawrocka: Innovative activities of economic entities and problems of imperfect knowledge	438
Dariusz Zawada: Usable qualities as a factor of towns’ competitiveness	452
Natalia Bartkowiak, Walenty Poczta: Activity of local authorities from Wielkopolska Voivodeship in the acquisition of UE funds.....	463

Karol Krajewski: The role of agrifood markets in local market development and the revival of small towns.....	472
Stefan Zawierucha: Survey research in the process of identification of functional structure of commune. Some methodological remarks	483
Agnieszka Wojewódzka-Wiewiórska: Development dynamics of rural communes in Masovian Voivodeship.....	494
Jarosław Uglis: Agritourism in rural economy diversification.....	504
Mirosław Struś, Bogusław Wijatyk: The Revival of the Village as the instrument of country areas activation.....	514
Dagmara Dziewulska, Michał Gawlikowski, Paweł Łazarewicz, Natalia Sochacka: A survey diagnosis of administrative quality of customer service in communal authorities on the example of the municipal office in Przemków	524

Justyna Danielewicz, Maciej Turała

Uniwersytet Łódzki

WPLYW FRAGMENTACJI POLITYCZNEJ NA WSPÓLPRACĘ MIĘDZY JEDNOSTKAMI SAMORZĄDU TERYTORIALNEGO

Streszczenie: Powszechnie zakłada się, że silna fragmentacja polityczna władz lokalnych stanowi barierę współpracy między samorządami. Artykuł ma na celu zweryfikowanie tego założenia w oparciu o analizę stopnia fragmentacji rad gmin województwa pomorskiego oraz współpracy w ramach związków międzygminnych.

Słowa kluczowe: fragmentacja polityczna, współpraca gmin, związek międzygminny.

1. Wstęp

W powszechnej opinii przyjmuje się założenie, zgodnie z którym znaczna fragmentacja polityczna w organach stanowiących samorządu terytorialnego przekłada się na ograniczoną zdolność jednostek samorządowych do podejmowania współpracy. Z tego wynika kolejne założenie: wraz ze spadkiem fragmentacji politycznej pojawia się większa skłonność do podejmowania współpracy między jst. Niniejszy artykuł ma na celu zweryfikowanie tych potocznych twierdzeń.

W pierwszej części artykułu wyjaśniono znaczenie współpracy pomiędzy jednostkami samorządu terytorialnego dla ich sprawnego funkcjonowania w kontekście realizacji celów własnych, czyli ich zdolności do zaspokajania zbiorowych potrzeb wspólnot lokalnych. Na potrzeby niniejszego artykułu przyjęto, że o skłonności jednostek samorządowych do współpracy świadczy w szczególności liczba zakładanych związków międzygminnych.

W drugiej części artykułu opisano trudności związane z pomiarem poziomu fragmentacji politycznej na poziomie rad gmin, w szczególności w zakresie dostępności danych, braku jednolitej formy danych dla poszczególnych wyborów itp. Na tej podstawie autorzy opisują wybraną przez siebie metodę mierzenia poziomu fragmentacji politycznej w radach gminnych.

W trzeciej części artykułu przedstawiony został opis poziomu fragmentacji politycznej występującej w gminach województwa pomorskiego w wyniku wyborów

w 2002, 2006 oraz 2010 roku. W dalszej części autorzy opisują, w ogólny sposób, istniejące w analizowanym województwie formy współpracy między gminami.

2. Współpraca jednostek samorządu terytorialnego

Władze lokalne są głównym podmiotem odpowiadającym za rozwój zarządzanej przez nie jednostki terytorialnej. Zgodnie z artykułem 7 ustawy o samorządzie terytorialnym zaspokajanie zbiorowych potrzeb wspólnoty należy do zadań własnych gminy [Ustawa o samorządzie gminnym]. W związku z tym mają one ogromny wpływ na sytuację społeczną i ekonomiczną zarówno gospodarstw domowych, jak i przedsiębiorstw funkcjonujących na ich terenie.

Funkcjonowanie jednostek samorządu terytorialnego opiera się na zasadzie pomocniczości, zwanej również zasadą subsydiarności. Zasada ta dotyczy *de facto* wszystkich władz publicznych, zobowiązując je do tworzenia sprzyjających społecznościom (lokalnym, regionalnym lub większym) warunków do rozwoju, przy czym oczekuje się, że władze publiczne niższych szczebli podejmować będą działania w pierwszej kolejności, podczas gdy władze szczebli wyższych będą realizować tylko te działania, które nie są możliwe do efektywnego przeprowadzenia na szczeblach niższych (ze względów organizacyjnych, finansowych lub innych) [Regulski 2000; Zalewski 2005].

Na zdolność osiągnięcia rozwoju w wymiarze społecznym, ekonomicznym, jak również przestrzennym wpływa wiele czynników. Należy pamiętać, że jednostki samorządu terytorialnego są autonomiczne i kierowane przez demokratycznie wybrane władze, które mogą reprezentować wachlarz politycznych opcji. Skutkiem tego organy władzy jednostek samorządowych są nierzadko silnie upolitycznione. Co więcej, należy podkreślić, że rozwój społeczny i gospodarczy zachodzi na terytorium szerszym niż wyznaczone przez granice administracyjne poszczególnych gmin. Gminy, które chcą wspierać zachodzące na ich terenie procesy rozwojowe, muszą zatem ze sobą współpracować.

Formy współpracy jednostek samorządu terytorialnego są ograniczone przez przepisy prawa. Obecnie prawo polskie dopuszcza możliwość współpracy jednostek samorządu terytorialnego w formie publicznoprawnej (związki i porozumienia międzygminne) oraz w formie cywilnoprawnej (tworzenie odrębnych podmiotów publicznego prawa gospodarczego, stowarzyszeń czy umów prawa cywilnego).

Zgodnie z ustawą o samorządzie gminnym [Ustawa o samorządzie gminnym, rozdział 7] gminy mogą tworzyć związki międzygminne w celu wspólnego wykonywania zadań publicznych. Uchwały o utworzeniu związku podejmują rady zainteresowanych gmin. Związek przejmuje prawa i obowiązki gmin wchodzących w jego skład związane z wykonywaniem zadań przekazanych związkowi. Związek wykonuje zadania publiczne w imieniu własnym i na własną odpowiedzialność. Posiada on osobowość prawną oraz otrzymuje stosowne środki finansowe konieczne do wykonania zadania. Organem stanowiącym i kontrolnym związku jest zgromadzenie

związku, w skład którego wchodzi wójtowie poszczególnych gmin. Organem wykonawczym związku jest zarząd powoływany i odwoływany przez zgromadzenie spośród jego członków.

Związki międzygminne są nieskomplikowaną formą współpracy jednostek samorządu terytorialnego pozwalającą tworzyć więzi partnerstwa o klarownych zasadach. Jasno zdefiniowany system odpowiedzialności, finansowania i podziału obowiązków pozwala na skuteczną realizację zadań określonych w statucie [Kogucik 2010].

Współpraca między jednostkami samorządu ma szczególne znaczenie dla działalności obszarów funkcjonalnych dużych miast (obszarów metropolitalnych). W tego typu obszarach współpraca między poszczególnymi jednostkami jest warunkiem koniecznym do inicjowania procesów rozwojowych. Kluczowe obszary współpracy najczęściej obejmują zintegrowane zarządzanie transportem zbiorowym, planowanie przestrzenne, gospodarkę odpadami i gospodarkę wodno-ściekową.

Obszar metropolitalny stanowi funkcjonalnie powiązaną, wspólną przestrzeń działań społeczno-gospodarczych dla pewnej grupy podmiotów publicznych, prywatnych i społecznych. Procesy rozwoju obszarów metropolitalnych są wypadkową aktywności poszczególnych aktorów funkcjonujących w rozpatrywanych obszarach, których interesy, cele i dążenia nie zawsze pozostają zbieżne, a często wręcz powodują konflikty.

W Unii Europejskiej obszar metropolitalny tworzą wielkie miasta wraz z otoczeniem, których ludność przekracza 500 tys. mieszkańców. Ruch migracyjny w takich obszarach pomiędzy centrum metropolii a jej obrzeżami doskonale funkcjonuje w obu kierunkach.

Polskie prawo po raz pierwszy zdefiniowało pojęcie obszaru metropolitalnego w ustawie o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym z 27 marca 2003 roku. Zgodnie z tą ustawą obszar metropolitalny to obszar wielkiego miasta oraz powiązanego z nim funkcjonalnie bezpośredniego otoczenia, ustalony w koncepcji przestrzennego zagospodarowania kraju [Ustawa o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym]. Rada Unii Metropolii Polskich doprecyzowała tę definicję, dodając kolejne słowa „[...] zgodnie z zasadniczym podziałem terytorialnym państwa na powiaty, stanowiący kompleks osiedleńczy zamieszkały przez ponad 500 tys. osób, skupiający instytucje współpracy międzynarodowej” [Świetlik, Lubiawski 2004]. O wprowadzeniu do ustawodawstwa polskiego pojęcia obszaru metropolitalnego zadecydowało wprowadzenie do wspomnianej ustawy przepisów nakładających obowiązek sporządzenia planów dla obszarów obejmujących największe miasta Polski wraz z ich bezpośrednim otoczeniem oraz potrzeba skoordynowania działań poszczególnych gmin funkcjonujących na tych obszarach.

W Koncepcji Przestrzennego Zagospodarowania Kraju wskazano 12 obszarów metropolitalnych [Ministerstwo Rozwoju Regionalnego 2011]. Zalicza się do nich: Warszawę, Konurbację Śląską, Kraków, Trójmiasto, Łódź, Wrocław, Poznań, Bydgoszcz wraz z Toruniem, Szczecin oraz Lublin. Wymienione obszary metropolitalne

są miejscem koncentracji funkcji gospodarczych, politycznych, administracyjnych, społecznych i kulturalnych. Białystok i Rzeszów zalicza do ośrodków o mniejszej skali oddziaływania, ale nadal odgrywających istotną rolę w życiu gospodarczym.

W skład obszarów metropolitalnych wchodzi wiele niezależnych gmin lub powiatów, które zgodnie z istniejącym ustawodawstwem stanowią autonomiczne podmioty władzy samorządowej, niepodlegające żadnemu hierarchicznemu podporządkowaniu. Oznacza to, że nie ma jednego ośrodka władzy, który mógłby podejmować decyzje administracyjne i „narzucać” je wyodrębnionym, samorządnym gminom wchodzącym w skład obszaru metropolitalnego, dlatego tak ważna jest efektywna współpraca między nimi.

3. Fragmentacja

Powszechnie uznaje się, że organy stanowiące jednostek samorządu terytorialnego charakteryzuje silne rozdrobnienie reprezentowanych w nich opcji politycznych. Sytuacja ta negatywnie wpływa na skłonność poszczególnych członków rad miejskich lub gminnych do podejmowania współpracy wokół istotnych problemów funkcjonowania gmin nie tylko w ramach jednej gminy, ale także między gminami. Jest to szczególnie istotny problem w przypadku tych zadań samorządu, których efektywna realizacja wymaga porozumienia ponad granicami administracyjnymi, zwłaszcza w obszarach metropolitalnych, które charakteryzuje mnogość powiązań funkcjonalnych między jednostkami terytorialnymi wchodzącymi w ich skład.

Pomiar fragmentacji politycznej jest problematyczny, szczególnie w niewielkich ośrodkach. Ogromna różnorodność występujących tam komitetów wyborczych sprawia, że nie jest możliwe – na podstawie danych udostępnianych przez Państwową Komisję Wyborczą – przypisanie radnych do większych, jednorodnych klas, reprezentujących główne nurty poglądów politycznych (np. prawica, lewica, centrum). W literaturze podejmującej tematykę fragmentacji politycznej często można znaleźć odniesienia do tzw. indeksu Rae-Taylora, który bierze pod uwagę udział poszczególnych ugrupowań w organach stanowiących każdego szczebla [Swianiewicz, Klimska, Mielczarek 2004, s. 61]. Konstrukcja tego wskaźnika oznacza, że w sytuacji, która często występuje w polskich gminach, gdzie wiele komitetów wprowadza do rady zaledwie jednego przedstawiciela, którego postawy i poglądy mogą być jednak zbliżone do innych radnych, wartość wskaźnika fragmentacji jest zawyżona i nieprecyzyjnie oddaje rzeczywistość. Co więcej, tak szczegółowa metoda pomiaru fragmentacji politycznej nie jest konieczna do osiągnięcia celów badawczych sformułowanych w niniejszym artykule. Autorzy zdecydowali się więc na stworzenie i zastosowanie uproszczonej metody jej pomiaru, która bierze pod uwagę wyłącznie liczbę reprezentowanych w radzie gminy komitetów wyborczych. Przyjęty wskaźnik fragmentacji politycznej wyraża się wzorem:

$$F_n = \frac{KW_n}{R_n}, \quad (1)$$

gdzie: F_n – współczynnik fragmentacji w gminie n ; KW_n – liczba komitetów wyborczych, które wprowadziły co najmniej jednego przedstawiciela do rady gminy n ; R_n – liczba radnych w radzie gminy n w danej kadencji.

Na podstawie cząstkowych wskaźników fragmentacji dla gmin możliwe jest obliczenie zagregowanych wskaźników fragmentacji dla regionu (F_R), obszaru metropolitalnego (F_{OM}) oraz grupy gmin tworzących wybrany związek międzygminny (F_{ZG}). Tego typu agregaty są pomocne w ocenie wpływu fragmentacji na zdolność do współpracy w szerszych układach terytorialnych, będących pochodną powiązań funkcjonalnych.

Powyższe wskaźniki zagregowane oblicza się wg następujących wzorów:

$$F_R = \frac{\sum_{n=1}^n F_n}{n}, \quad (2)$$

gdzie: F_R – wskaźnik fragmentacji dla województwa (pomorskiego); F_n – wskaźnik fragmentacji w gminie n ; n – liczba gmin w województwie (pomorskim).

$$F_{OM} = \frac{\sum_{n=1}^{nOM} F_{nOM}}{nOM}, \quad (3)$$

gdzie: F_{OM} – wskaźnik fragmentacji dla obszaru metropolitalnego (trójmiejskiego); F_{nOM} – wskaźnik fragmentacji w gminie n należącej do obszaru metropolitalnego (trójmiejskiego); nOM – liczba gmin w obszarze metropolitalnym (trójmiejskim).

$$F_{ZG} = \frac{\sum_{n=1}^{nZG} F_{nZG}}{nZG}, \quad (4)$$

gdzie: F_{ZG} – wskaźnik fragmentacji dla związku międzygminnego; F_{nZG} – wskaźnik fragmentacji w gminie n należącej do związku międzygminnego; nZG – liczba gmin w związku międzygminnym.

Opisane wskaźniki posłużyły do analizy stopnia fragmentacji politycznej oraz jej wpływu na współpracę między gminami w województwie pomorskim.

4. Analiza zależności pomiędzy fragmentacją polityczną a współpracą w województwie pomorskim

W skład województwa pomorskiego wchodzi 123 gminy. W celu ukazania stopnia fragmentacji władz lokalnych analizie zostały poddane składy rad poszczególnych

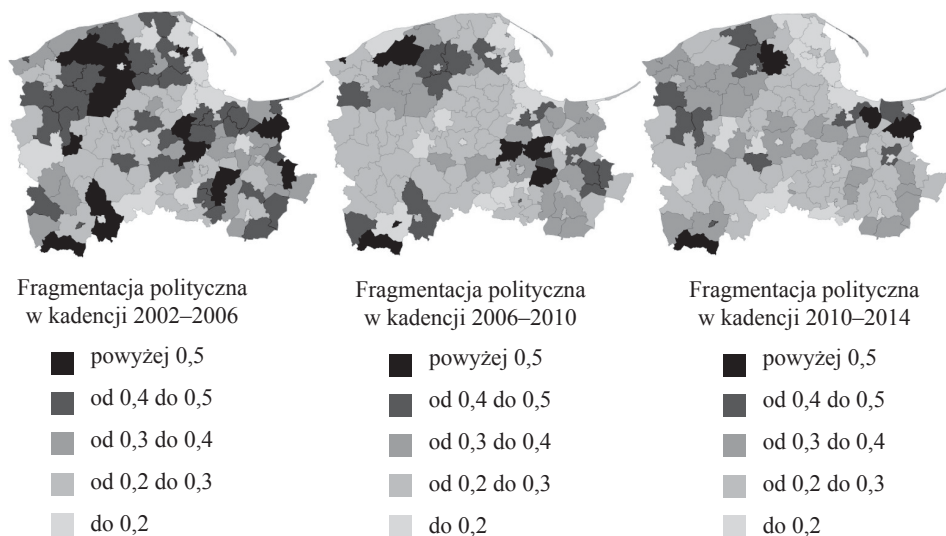
gmin wyłonię w wyborach samorządowych w latach 2002, 2006 oraz 2010. Dane do celów badawczych zaczerpnięto z informacji Państwowej Komisji Wyborczej o wynikach wyborów do rad gmin w wyborach samorządowych. Pomiar stopnia fragmentacji został dokonany dla województwa pomorskiego (na podstawie danych dotyczących wszystkich gmin w województwie), Trójmiejskiego Obszaru Metropolitalnego oraz dla związku międzygminnego, który powstał w badanym okresie. Zagregowane wskaźniki fragmentacji politycznej dla poszczególnych kadencji zostały zaprezentowane w tab. 1.

Tabela 1. Zagregowane wskaźniki fragmentacji politycznej w latach 2002–2014

	2002–2006	2006–2010	2010–2014
F_R (województwo pomorskie)	0,3433	0,2862	0,2708
F_{OM} (Trójmiejski Obszar Metropolitalny)	0,3092	0,2595	0,2426
F_{ZG} (Metropolitalny Związek Komunikacyjny Zatoki Gdańskiej)	0,2965	0,2267	0,2011

Źródło: opracowanie własne.

Rysunek 1 pokazuje natomiast poziomy wskaźników fragmentacji dla poszczególnych gmin województwa pomorskiego.



Rys. 1. Wskaźnik fragmentacji politycznej w gminach województwa pomorskiego po wyborach z 2002, 2006 i 2010 roku

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych Państwowej Komisji Wyborczej.

łym obsługiwanym obszarze, koordynacji różnych środków transportu, optymalizacji rozkładów jazdy, modelowaniu węzłów przesiadkowych [<http://mzkgz.org>].

5. Wnioski

Przeprowadzone badania wskazują, że stopień fragmentacji politycznej rad gmin na wszystkich analizowanych poziomach agregacji (tj. województwo pomorskie, Trójmiejski Obszar Metropolitalny, Metropolitalny Związek Komunikacyjny Zatoki Gdańskiej) wykazuje tendencję malejącą. Jednak pomimo spadającego stopnia fragmentacji politycznej nie następuje istotny wzrost liczby utworzonych związków międzygminnych – w analizowanym okresie powstał tylko jeden związek (Metropolitalny Związek Komunikacyjny Zatoki Gdańskiej).

Fragmentacja polityczna w gminach, które utworzyły wymieniony związek, w całym analizowanym okresie kształtuje się na poziomie niższym niż średnia zarówno dla województwa, jak i dla TOM. Utworzenie związku zbiegło się w czasie z gwałtownym obniżeniem wskaźnika fragmentacji z poziomu 0,2965 w kadencji 2002–2006 do poziomu 0,2267 w kadencji 2006–2010. Może to sugerować, że aby podjęcie współpracy było możliwe, potrzebny jest odpowiednio niski poziom fragmentacji politycznej (*cooperation threshold*).

Ze względu na ograniczony przestrzennie zakres opisanych badań nie jest możliwe zweryfikowanie tej hipotezy. Wydaje się jednak, że stanowić może ona dogodny punkt wyjścia do dalszych badań, które powinny objąć wszystkie gminy w Polsce lub co najmniej gminy wchodzące w skład wszystkich zidentyfikowanych obszarów metropolitalnych.

Literatura

<http://mzkgz.org>.

Kogucik J. [2010], *Związki i porozumienia międzygminne – korzyści ze współpracy*, <http://samorzad.infor.pl/drukowanie/387816>.

Ministerstwo Rozwoju Regionalnego, 2011, *Koncepcja Przestrzennego Zagospodarowania Kraju 2030 – projekt z 25 stycznia 2011 roku*, http://www.mrr.gov.pl/rozwoj_regionalny/polityka_przestrzenna/kpzk/strony/koncepcja_przestrzennego_zagospodarowania_kraju.aspx.

Regulski J. [2000], *Samorząd III Rzeczypospolitej, koncepcje i realizacja*, PWN, Warszawa.

Swianiewicz P., Klimska U., Mielczarek A. [2004], *Nierówne koalicje – liderzy miejscy w poszukiwaniu nowego modelu zarządzania rozwojem*, Scholar, Warszawa.

Świetlik M., Lubiатовski A. [2004], *Plany metropolii – jak je opracować. Cele, problematyka, tryb*, „Wspólnota”, nr 13.

Ustawa z dnia 27 marca 2003 roku o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, Dz.U nr 80, poz. 717.

Ustawa z dnia 8 marca 1990 roku o samorządzie gminnym, Dz.U nr 142, poz. 1591 z późn. zm.

Zalewski A. (red.) [2005], *Nowe zarządzanie publiczne w polskim samorządzie terytorialnym*, Szkoła Główna Handlowa, Warszawa.

IMPACT OF POLITICAL FRAGMENTATION ON COOPERATION AMONG LOCAL GOVERNMENTS

Summary: It is commonly assumed that strong political fragmentation in local governments is a barrier towards cooperation among them. This article's objective is to verify this assumption by means of analysing the level of political fragmentation in communal councils of Pomorskie voivodeship and the existing cooperation agreements among local governments in that region.

Keywords: political fragmentation, local cooperation, intercommunal association.