

**PRACE NAUKOWE**

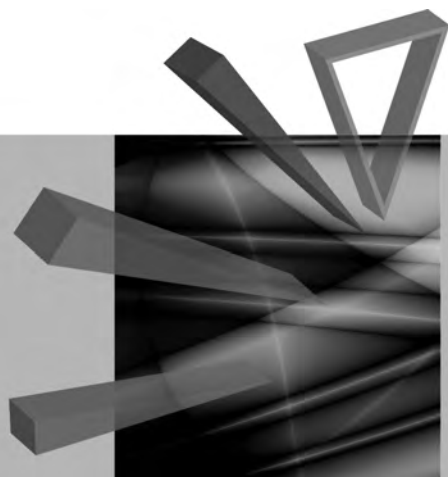
Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu

**RESEARCH PAPERS**

of Wrocław University of Economics

**307**

# Polityka ekonomiczna



Redaktorzy naukowi

**Jerzy Sokołowski**

**Grażyna Węgrzyn**



Wydawnictwo Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu  
Wrocław 2013

Redaktor Wydawnictwa: Dorota Pitulec

Redaktor techniczny: Barbara Łopusiewicz

Korektor: Barbara Cibis

Łamanie: Beata Mazur

Projekt okładki: Beata Dębska

Publikacja jest dostępna w Internecie na stronach:

[www.ibuk.pl](http://www.ibuk.pl), [www.ebscohost.com](http://www.ebscohost.com),

The Central and Eastern European Online Library [www.ceeol.com](http://www.ceeol.com),

a także w adnotowanej bibliografii zagadnień ekonomicznych BazEkon

[http://kangur.uek.krakow.pl/bazy\\_ae/bazekon/nowy/index.php](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](http://www.wydawnictwo.ue.wroc.pl)

Kopiowanie i powielanie w jakiegokolwiek formie

wymaga pisemnej zgody Wydawcy

© Copyright by Uniwersytet Ekonomiczny we Wrocławiu

Wrocław 2013

**ISSN 1899-3192**

**ISBN 978-83-7695-390-8**

Wersja pierwotna: publikacja drukowana

Druk: Drukarnia TOTEM

## Spis treści

<b>Wstęp</b> .....	13
<b>Franciszek Adamczuk</b> , Produkty tradycyjne i regionalne i ich wykorzystanie w promocji regionu.....	15
<b>Ewa Badzińska</b> , Perspektywy i bariery rozwoju firm <i>spin-off</i> w Polsce.....	25
<b>Agnieszka Baer-Nawrocka, Arkadiusz Sadowski</b> , Polityczne i strukturalne czynniki wpływające na przemiany w rozmieszczeniu produkcji trzody chlewnej w krajach Unii Europejskiej.....	35
<b>Agnieszka Barczak</b> , Wykorzystanie metody programowania liniowego do oceny procesu produkcyjnego grup gospodarstw wybranych typów rolniczych.....	45
<b>Wioletta Bieńkowska-Golasa</b> , Odległość gmin wiejskich województwa mazowieckiego od głównych ośrodków gospodarczych a ich poziom przedsiębiorczości .....	56
<b>Alicja Bonarska-Treit</b> , Turystyka szansą rozwoju lokalnego.....	65
<b>Agnieszka Borowska</b> , Wykorzystanie środków w ramach krajowych programów wsparcia pszczelarstwa w Polsce.....	77
<b>Anna Czech</b> , Bezpieczeństwo energetyczne Polski a odnawialne źródła energii .....	92
<b>Małgorzata Dolata</b> , Pozycja konkurencyjna obszarów wiejskich Polski Wschodniej z punktu widzenia ich wyposażenia w infrastrukturę gospodarczą.....	100
<b>Monika Fabińska</b> , Wybrane czynniki kapitału regionalnego determinujące rozwój firm z sektora włókienniczo-odzieżowego z województwa łódzkiego .....	109
<b>Mateusz Folwarski</b> , Wynagrodzenia dyrektorów wykonawczych rady dyrektorów największych amerykańskich banków przed i po kryzysie finansowym .....	121
<b>Małgorzata Fronczek</b> , Charakter wymiany handlowej Polski z zagranicą po 1990 roku .....	132
<b>Hanna Godlewska-Majkowska, Agnieszka Komor</b> , Uwarunkowania konkurencyjności przedsiębiorstw sektora motoryzacyjnego w Polsce i w Europie .....	142
<b>Marcin Gospodarowicz</b> , Sektor mikroprzedsiębiorstw w Polsce i jego wsparcie ze środków UE w latach 2007-2011 .....	152
<b>Marianna Greta, Ewa Tomczak-Woźniak</b> , Polski sektor rolny a cyfryzacja – przykład i bariery realizacji projektu wdrażającego technologie informatyczne.....	165

<b>Sylwia Guzdek</b> , Znaczenie instytucji otoczenia biznesu dla małych i średnich przedsiębiorstw w latach 2007-2012 .....	176
<b>Barbara Hadryjańska</b> , Umacnianie przewagi konkurencyjnej przedsiębiorstw na przykładzie sektora rolno-spożywczego .....	190
<b>Sławomira Hajduk</b> , Instrumenty ekonomiczne zarządzania przestrzenią na poziomie lokalnym .....	201
<b>Mariusz Hamulczuk</b> , Asymetria w transmisji cen w łańcuchu żywnościowym. Przykład cen drobiu w Polsce.....	212
<b>Tomasz Holecki, Joanna Woźniak-Holecka, Agata Bocionek</b> , Finansowanie świadczeń opieki zdrowotnej osobom nieubezpieczonym na podstawie decyzji organu wykonawczego samorządu terytorialnego .....	224
<b>Grażyna Karmowska</b> , Zróżnicowanie rozwoju powiatów województwa zachodniopomorskiego.....	233
<b>Wojciech Kisiała, Bartosz Stępiński</b> , Analiza zróżnicowania przestrzennego absorpcji funduszy Unii Europejskiej przez samorządy terytorialne w Polsce.....	247
<b>Joanna Kizielewicz</b> , Polityka gospodarcza rządu i Unii Europejskiej wobec regionów nadmorskich i jej wpływ na rozwój turystyki morskiej w Polsce	257
<b>Ewa Kołoszycz</b> , Dochody typowych gospodarstw mlecznych w UE w 2011 roku .....	270
<b>Sylwester Kozak</b> , Efektywność zakładów ubezpieczeń na życie w Polsce w latach 2002-2011. Czy wielkość i własność zagraniczna zakładów mają znaczenie?.....	280
<b>Mariusz Kudelko</b> , Ocena zasadności budowy elektrowni systemowych wykorzystujących nowe złoża węgla brunatnego .....	292
<b>Anetta Kuna-Marszałek</b> , Strategie ekologiczne przedsiębiorstw na rynkach międzynarodowych.....	305
<b>Piotr Laskowski</b> , Specjalne strefy ekonomiczne jako czynnik rozwoju regionalnego na przykładzie Wałbrzyskiej Specjalnej Strefy Ekonomicznej „INVEST- PARK” .....	317
<b>Wojciech Leoński</b> , Zewnętrzne bariery rozwoju przedsiębiorczości w Polsce..	330
<b>Edyta Łyżwa, Olga Braziewicz-Kumor</b> , Współpraca przedsiębiorstw przemysłowych z innymi uczestnikami rynku w zakresie działalności innowacyjnej.....	341
<b>Agnieszka Malkowska</b> , Strategia rozwoju Euroregionu Pomerania a budowa konkurencyjnego regionu przygranicznego.....	353
<b>Arkadiusz Malkowski</b> , Wschodnia granica Polski. Od peryferii i izolacji do współdziałania .....	363
<b>Grażyna Mańczak</b> , Ocena polityki proeksportowej w Polsce .....	373
<b>Antoni Mickiewicz, Bartosz Mickiewicz</b> , Analiza nakładów pracy w gospodarstwach rolnych w 2010 roku w porównaniu do 2002 roku .....	384

<b>Dominika Mierzwa</b> , Zastosowanie modelu multiplikacyjnej analizy dyskryminacji w ocenie spółdzielczych przedsiębiorstw mleczarskich.....	396
<b>Andrzej Miszczuk</b> , Nowe podejście do regionalnego planowania strategicznego (na przykładzie województwa podkarpackiego).....	408
<b>Zbigniew Mongiało, Michał Świtlyk</b> , Analiza współczynników efektywności uczelni publicznych.....	420
<b>Anna Oleńczuk-Paszal, Monika Śpiewak-Szyjka</b> , Gospodarowanie wojewódzkim zasobem nieruchomości a dochody województwa .....	431
<b>Piotr Podsiadło</b> , Zagadnienie pomocy publicznej dla przedsiębiorstw w sektorze rybołówstwa.....	442
<b>Halina Powęska</b> , Cel przekraczania granicy uczestników handlu przygranicznego a struktura towarowa transgranicznych zakupów na pograniczu polsko-ukraińskim .....	454
<b>Zdzisław W. Puślecki</b> , Nowe zjawiska we Wspólnej Polityce Rolnej Unii Europejskiej w warunkach perspektywy budżetowej na lata 2014-2020 ...	465
<b>Bogusława Puzio-Waślawik</b> , Samozatrudnienie w okresie spowolnienia gospodarczego w Polsce .....	477
<b>Małgorzata Raczkowska</b> , Spółdzielczość socjalna w Polsce .....	489
<b>Joanna Rogalska</b> , Świętokrzyskie jednostki samorządu terytorialnego jako beneficjenci polityki regionalnej.....	502
<b>Iga Rudawska</b> , Sieć jako pośrednia forma koordynacji gospodarczej na przykładzie zintegrowanej opieki zdrowotnej .....	513
<b>Robert Rusielik</b> , Determinanty efektywności technicznej produkcji żywca wołowego w Europie i na świecie w roku 2011 .....	522
<b>Karolina Sienkiewicz</b> , Karta Praw Studenta a sytuacja absolwentów szkół wyższych na rynku pracy.....	534
<b>Agnieszka Skoczylas-Tworek</b> , Audyt jako narzędzie optymalizacji zarządzania przedsiębiorstwem w dobie kryzysu ekonomicznego .....	546
<b>Katarzyna Skorupińska</b> , Niezwiązkowe formy reprezentacji pracowników w polskim systemie stosunków przemysłowych .....	557
<b>Agnieszka Słomka-Gołębiowska</b> , Determinanty niezależności komitetu wynagrodzeń w bankach w Polsce .....	569
<b>Jerzy Sokołowski</b> , Optymalizacja wyboru oferty turystycznej przez klienta przy wykorzystaniu portalu internetowego holidaycheck .....	581
<b>Małgorzata Sosińska-Wit, Karolina Gałązka</b> , Ocena stopnia wykorzystania pomocy publicznej przez przedsiębiorstwa województwa lubelskiego na podstawie wyników badań ankietowych .....	590
<b>Marcin Stępień</b> , Elementy zasad podatkowych w aspekcie polskiego systemu podatkowego.....	602
<b>Maciej Szczepankiewicz</b> , Potencjał innowacyjny polskich parlamentarzystów.....	612

<b>Magdalena Ślebocka, Aneta Tylman</b> , Rola funduszy unijnych w finansowaniu zrównoważonego rozwoju na przykładzie gmin województwa łódzkiego .....	623
<b>Arkadiusz Świadek, Katarzyna Szopik-Depczyńska</b> , Aktywność innowacyjna a wielkość przedsiębiorstw w systemie przemysłowym małopolski .....	633
<b>Dariusz Urban</b> , Gospodarka polska jako miejsce inwestycji z perspektywy wybranych państwowych funduszy majątkowych – przyczynek do badań empirycznych.....	644
<b>Piotr Urbanek</b> , Polityka wynagradzania kadry kierowniczej w polskich bankach publicznych na przykładzie spółek indeksu WIG20 .....	654
<b>Adam Wasilewski</b> , Użytki rolne a rozwój pozarolniczej działalności gospodarczej w Polsce .....	667
<b>Anetta Waśniewska</b> , Aktywność społeczna i ekonomiczna stowarzyszeń i fundacji – wybrane zagadnienia na podstawie przeprowadzonych badań .....	678
<b>Marek Wigier</b> , Sytuacja ekonomiczna przetwórstwa spożywczego w Polsce w okresie członkostwa w UE – stan i perspektywy.....	688
<b>Edward Wiśniewski</b> , Efekty skali w funkcjonowaniu jednostek samorządu terytorialnego na przykładzie gmin województwa zachodniopomorskiego .....	700
<b>Urszula Zagóra-Jonszta</b> , Ruch spółdzielczy i działalność Franciszka Stefczyka .....	710
<b>Katarzyna Żak</b> , Diagnoza poziomu innowacyjności polskiej gospodarki.....	721

## Summaries

<b>Franciszek Adamczuk</b> , Usage of traditional and regional products in the region's promotion.....	24
<b>Ewa Badzińska</b> , Prospects and barriers to the development of <i>spin-off</i> companies in Poland .....	34
<b>Agnieszka Baer-Nawrocka, Arkadiusz Sadowski</b> , Political and structural factors affecting the changes in the distribution of pig production in the European Union countries .....	44
<b>Agnieszka Barczak</b> , The use of the linear programming method to assess the production process of groups of farms of some chosen agricultural types. ....	55
<b>Wioletta Bieńkowska-Gołas</b> , Distance of rural communities in Mazovian Voivodeship from the main economic centres and their level of entrepreneurship .....	64
<b>Alicja Bonarska-Treit</b> , Tourism as a chance for local development.....	76
<b>Agnieszka Borowska</b> , The use of funds under National Programmes for the Support of Apiculture in Poland .....	91
<b>Anna Czech</b> , Polish energy security and renewable energy sources .....	99

<b>Malgorzata Dolata</b> , Competitive position of East Poland rural areas from the point of view of economic infrastructure equipment.....	108
<b>Monika Fabiańska</b> , Selected factors of the regional capital determining investment decisions of the companies from the textile and clothing sector from Łódź Voivodeship.....	120
<b>Mateusz Folwarski</b> , Remuneration of executive directors of board of directors of the biggest American banks before and after the financial crisis .....	131
<b>Malgorzata Fronczek</b> , Character of the Polish foreign trade after 1990 .....	141
<b>Hanna Godlewska-Majkowska, Agnieszka Komor</b> , Conditioning of automotive sector enterprises competitiveness in Poland and in Europe.....	151
<b>Marcin Gospodarowicz</b> , Microenterprises in Poland and their support from EU funds in the years 2007-2011.....	164
<b>Marianna Greta, Ewa Tomczak-Woźniak</b> , Polish agriculture sector vs. digitization – example and barriers of the computer technologies implementing project realization .....	175
<b>Sylwia Guzdek</b> , The importance of business environment for small and medium-sized enterprises in 2007-2012.....	189
<b>Barbara Hadryjańska</b> , Strengthening the competitive advantage of companies on the example of the agri-food sector.....	200
<b>Sławomira Hajduk</b> , Economic instruments of space management on the local level.....	211
<b>Mariusz Hamulczuk</b> , Asymmetric price transmission along the food chain. Example of poultry prices in Poland .....	223
<b>Tomasz Holecki, Joanna Woźniak-Holecka, Agata Bocionek</b> , Financing health care services for uninsured individuals under a decision of the executive body of the local government.....	232
<b>Grażyna Karmowska</b> , Differences in the development of poviats of West Pomeranian Voivodeship .....	246
<b>Wojciech Kisiał, Bartosz Stępiński</b> , Spatial differences in the absorption of EU funds by the regional and local governments in Poland.....	256
<b>Joanna Kizielewicz</b> , Economic policy of the government and the European Union towards coastal regions and its influence upon the development of maritime tourism in Poland .....	269
<b>Ewa Kołoszycz</b> , Income of typical dairy farms in the European Union in 2011.....	279
<b>Sylwester Kozak</b> , Efficiency of life insurance companies in Poland in the years 2002-2011. Do size and foreign ownership matter?.....	291
<b>Mariusz Kudelko</b> , Assessment of building of power plants using new lignite deposits – a systems approach.....	304
<b>Anetta Kuna-Marszałek</b> , Environmental strategies of enterprises on the international markets .....	316

<b>Piotr Laskowski</b> , Special economic zones as a factor of regional development based on Wałbrzych Special Economic Zone “INVEST-PARK”.	329
<b>Wojciech Leoński</b> , External barriers to the development of entrepreneurship in Poland .....	340
<b>Edyta Łyżwa, Olga Braziewicz-Kumor</b> , Cooperation of industrial enterprises with other market participants in terms of innovative activity.....	352
<b>Agnieszka Malkowska</b> , Strategy for the development of Pomerania Euro-region and building of competitive border region .....	362
<b>Arkadiusz Malkowski</b> , The eastern border of Poland from outskirts and isolation to co-operation .....	372
<b>Grażyna Mańczak</b> , Pro-export policy assessment in Poland.....	383
<b>Antoni Mickiewicz, Bartosz Mickiewicz</b> , Analysis of labour output in agricultural farms in 2010 in comparison to 2002.....	395
<b>Dominika Mierzwa</b> , Application of multiplication analysis of discrimination to the evaluation of cooperative dairy companies .....	407
<b>Andrzej Miszczuk</b> , New approach the regional strategic planning (as an example of Podkarpackie Voivodeship) .....	419
<b>Zbigniew Mongiało, Michał Świtłyk</b> , Analysis of efficiency coefficients of public universities .....	430
<b>Anna Oleńczuk-Paszal, Monika Śpiewak-Szyjka</b> , Voivodeship real estate management vs. voivodeship revenue .....	441
<b>Piotr Podsiadło</b> , State aid for fishing industry companies.....	453
<b>Halina Powęska</b> , The purpose of crossing the border by cross-border traders and the commodity structure of cross-border purchasing in the Polish-Ukrainian border region.....	464
<b>Zdzisław W. Puślecki</b> , New phenomena in the Common Agricultural Policy of the European Union in the conditions of a budgetary perspective for the years 2014-2020.....	476
<b>Bogusława Puzio-Waślawik</b> , Self-employment during the economic slowdown in Poland .....	488
<b>Małgorzata Raczkowska</b> , Social cooperative movement in Poland.....	501
<b>Joanna Rogalska</b> , Świętokrzyskie local government units as beneficiaries of regional policy .....	512
<b>Iga Rudawska</b> , Network as an intermediate form of economic coordination on the example of integrated healthcare .....	521
<b>Robert Rusielik</b> , Determinants of technical efficiency of beef production in Europe and in the world in 2011.....	533
<b>Karolina Sienkiewicz</b> , Consequences of signing Student’s Law Card for university graduates .....	545
<b>Agnieszka Skoczyła-Tworek</b> , Audit as a tool for optimization of company management in the current economic crisis.....	556



---

<b>Katarzyna Skorupińska</b> , Non-trade union forms of employee representation in the Polish system of industrial relations .....	568
<b>Agnieszka Słomka-Gołębiowska</b> , Determinants of compensation committee independence in banks in Poland.....	580
<b>Jerzy Sokółowski</b> , Optimization of tourist offer selection by using Internet portal HolidayCheck.....	589
<b>Małgorzata Sosińska-Wit, Karolina Gałazka</b> , Assessment of the use of public assistance by companies in Lublin Voivodeship based on survey results .....	601
<b>Marcin Stępień</b> , Elements of tax rules in the context of the Polish tax system .....	611
<b>Maciej Szczepankiewicz</b> , Polish parliamentarians' innovation potential.....	622
<b>Magdalena Ślebocka, Aneta Tylman</b> , The role of EU funds in the financing of sustainable development on the example of Łódź Voivodeship municipalities .....	632
<b>Arkadiusz Świadek, Katarzyna Szopik-Depczyńska</b> , The impact of enterprises' size on regional innovation systems – Małopolskie case .....	643
<b>Dariusz Urban</b> , Polish economy as a place of investment from the perspective of selected sovereign wealth funds – a contribution to the empirical analyses.....	653
<b>Piotr Urbanek</b> , Executive remuneration policy in the Polish public banks on the example of WIG20 companies.....	666
<b>Adam Wasilewski</b> , Arable land and the development of non-agricultural economic activity in Poland.....	677
<b>Anetta Waśniewska</b> , Social and economic activity of associations and foundations – selected problems based on research.....	687
<b>Marek Wigier</b> , Food processing in Poland in the times of EU membership – condition and perspective .....	699
<b>Edward Wiśniewski</b> , Economies of scale in the operation of local government units on the example of communities of Western Pomerania.....	709
<b>Urszula Zagóra-Jonszta</b> , Cooperative movement and activities of Franciszek Stefczyk .....	720
<b>Katarzyna Żak</b> , Diagnosis of the innovation level of Polish economy .....	732

**Edward Wiśniewski**

Spółeczna Akademia Nauk w Łodzi

---

## EFEKTY SKALI W FUNKCJONOWANIU JEDNOSTEK SAMORZĄDU TERYTORIALNEGO NA PRZYKŁADZIE GMIN WOJEWÓDZTWA ZACHODNIOPOMORSKIEGO

---

**Streszczenie:** Problematyka optymalnej wielkości jednostek samorządu terytorialnego jest ważnym obszarem badań. Analiza porównawcza z innymi krajami Unii Europejskiej oraz liczne prace teoretyczne w tym zakresie nie rozstrzygają jednoznacznie przewagi bardzo małych lub dużych jednostek dla efektywności funkcjonowania. W pracy zastosowano model zaproponowany przez P. Swianiewicza i M. Herbst, oparty na syntetycznym wskaźniku efektywności<sup>1</sup>. Wyodrębniono w nim trzy podstawowe czynniki determinujące efektywność: potencjał ekonomiczny, zdolność do wykonywania usług publicznych i demokrację lokalną. W wyniku obliczeń otrzymano interesujące rezultaty dotyczące optymalizacji wielkości JST w zależności od wybranej preferencji w gminach województwa zachodniopomorskiego. Można wnioskować, iż optymalna wielkość gminy mieści się w interwale od 22,5 tys. do 30 tys. mieszkańców.

**Słowa kluczowe:** gmina, jednostka samorządu terytorialnego, efekt skali, efektywność funkcjonowania.

### 1. Wstęp

Polskie jednostki terytorialne szczebla gminnego są w porównaniu z innymi krajami europejskimi relatywnie duże. Powstaje kwestia: czy taka struktura administracyjna sprzyja efektywności ich funkcjonowania? Rozważania teoretyczne i badania empiryczne prowadzone w różnych krajach nie dają jednoznacznej odpowiedzi na to pytanie. Wiele opracowań bazujących na teorii wyboru publicznego i koncepcji lokalizmu zawiera argumenty za tworzeniem bardzo małych jednostek. Z kolei wiele reform w krajach Europy Zachodniej (Wielka Brytania, Holandia, Austria, Niemcy, Szwecja) opierało się na koncepcjach teoretycznych prowadzących w kierunku łączenia gmin w większe jednostki. W krajach Europy Środkowej poszukiwany jest

---

<sup>1</sup> P. Swianiewicz, M. Herbst, *Korzyści i niekorzyści skali w działaniach samorządu terytorialnego*, „Samorząd Terytorialny” 2003, nr 3, s. 44-57.

kompromis między powszechnym prawem każdej wsi do posiadania własnego samorządu a niską efektywnością wykonywania zadań publicznych w bardzo małych jednostkach. W Polsce dyskusje o podziale terytorialnym rzadko dotyczą szczebla gminnego, koncentrując się zazwyczaj na poziomie powiatów i województw.

Celem opracowania jest przedstawienie efektów skali w funkcjonowaniu jednostek samorządu terytorialnego. Argumenty teoretyczne prowadzące do różnych modeli organizacji terytorialnej zazwyczaj są rozbieżne, dotyczą bowiem różnych aspektów funkcjonowania samorządów terytorialnych i oparte są na różnych systemach wartości<sup>2</sup>. O ile większość argumentów za małymi gminami odwołuje się do naturalnych koncepcji samorządu i do ich roli jako reputacji społeczności lokalnych, o tyle teoria reformistyczna osadzona jest zazwyczaj w koncepcjach decentralistycznych i koncentruje się na roli samorządu w wykonywaniu zadań związanych z rozwojem gospodarczym i dostarczaniem usług.

Artykuł jest próbą pokazania kompromisu między obu stanowiskami. Polega ona na skonstruowaniu syntetycznego wskaźnika efektywności samorządu, umożliwiającego analizę wpływu wielkości jednostki terytorialnej na:

- a) skuteczność polityki rozwoju gospodarczego,
- b) zdolność do wykonywania zadań samorządu przy relatywnie niskich kosztach,
- c) funkcjonowanie demokracji lokalnej.

Powyższe wymiary rozpatruje się najczęściej w literaturze przedmiotu. m.in. w kluczowej pracy M. Keatinga<sup>3</sup>. W części empirycznej rozpatrzono kilka aspektów tego problemu w województwie zachodniopomorskim.

## 2. Optymalizacja wielkości jednostek samorządu terytorialnego – model D.S. Kinga

Próbkę modelowego przedstawienia problemu optymalnej wielkości jednostki samorządowej zaprezentował w swej fundamentalnej pracy na temat ekonomiki samorządu terytorialnego D.S. King<sup>4</sup>. Jest ona oparta na analizie sytuacji przy następujących założeniach ograniczających:

- a) wszyscy mieszkańcy mają podobne dochody i preferencje co do konsumpcji dóbr publicznych,
- b) samorzady nie koordynują między sobą swoich działań,
- c) władze, które odpowiadają za usługi, są również ich dostawcą,
- d) samorząd terytorialny odpowiada tylko za jedną funkcję,

---

<sup>2</sup> P. Swianiewicz, *Czy małe jest piękne? Czy duże jest bardziej efektywne? Wielkość gmin w teorii i praktyce*, „Samorząd Terytorialny” 1995, nr 7-8, s. 23-35.

<sup>3</sup> M. Keating, *Size, Efficiency and Democracy: Consolidation, Fragmentation and Public Choice*, [w:] D. Judge, G. Stocker, H. Wolman (eds.), *Theories of Urban Politics*, London-New Delhi, 1995.

<sup>4</sup> D.S. King, *Fiscal Tiers: Economic of Multi-level Government*, Allen&Unwin, 1984.

- e) analizowany obszar jest geograficznie jednolity,
- f) gęstość zaludnienia jest w miarę jednolita na całym analizowanym terenie<sup>5</sup>.

Założenia te można stopniowo uchylać, analizując ich wpływ na zmianę wyników modelu. Model opiera się na analizie nakładów – korzyści (*cost-benefit analysis*). Istotna jest podstawowa zależność między zaktualizowaną wartością korzyści z produkcji dobra publicznego i wielkością jednostki samorządu terytorialnego. Problem ma pewien hierarchiczny system relacji w zakresie:

- a) ekonomii skali,
- b) wpływu efektów zewnętrznych, przy czym optimum zależy tu głównie od:
  - funkcji (dobra publicznego) poddawanego analizie,
  - popytu na dane dobro.

Jeżeli popyt wzrasta, optimum przesuwa się w lewo, gdyż tę samą skalę wielkości produkcji usług można uzyskać w mniejszej jednostce przestrzennej, co redukuje koszty jednostkowe. Sytuacja bardziej się komplikuje w miarę uchylania przyjętych na początku założeń upraszczających, w szczególności gdy preferencje mieszkańców są zróżnicowane. Uchylanie kolejnych założeń prowadzi do dalszych modyfikacji modelu:

a) problemy redystrybucji związane z terytorialnym zróżnicowaniem lokalnej bazy podatkowej (założenie o równym poziomie zamożności); jeśli jednostki są bardzo małe, to nierówności wzrastają, co może prowadzić do jednego z trzech skutków:

- 1) znaczne zróżnicowanie regionalne dostępu do usług świadczonych przez samorząd, co jest nieopłacalne z przyczyn społecznych,
- 2) znaczne zróżnicowanie stawek podatkowych w poszczególnych jednostkach,
- 3) komplikacje związane z dotacjami i subwencjami wyrównawczymi;

b) w kierunku zwiększania optymalnej wielkości jednostki działa chęć redukcji zjawiska korzystania z usług finansowych przez samorządy mieszkańców innych gmin;

c) większą skalę jednostek terytorialnych sugerują też koszty administracyjne związane z poborem podatków lokalnych;

d) jeżeli usługi nie są wykonywane przez samorząd, ale dostarczane przez sektor prywatny, relacja jest prawie pozioma: małe jednostki mają bowiem problemy z efektywną kontrolą realizacji kontraktów i częściej w nich może się pojawiać sytuacja monopolu na rynku usług publicznych.

---

<sup>5</sup> Dokładniejsze omówienie tej koncepcji i jej związku z podziałem terytorialnym w pracy P. Swianiewicza, *Życzliwa obojętność: władze lokalne i reforma samorządowa w oczach opinii publicznej w krajach Europy Środkowej*, Local Government Initiative – Open Society Institute, EUROREG, Uniwersytet Warszawski 2001, s. 82.

### 3. Syntetyczny wskaźnik efektywności funkcjonowania gminy

Przedstawiony model został po raz pierwszy zaadaptowany do warunków polskich i przetestowany na danych dotyczących większości samorządów gminnych w końcu lat 90. przez P. Swianiewicza i M. Herbst<sup>6</sup>. W pracy tej zdefiniowano efektywność funkcjonowania gminy P jako różnicę potencjału ekonomicznego E i sumy kosztów związanych z dostarczaniem usług S oraz funkcjonowaniem demokracji lokalnej D:

$$P = a_1 E - (a_2 S + a_3 D), \quad (1)$$

gdzie:  $a_1, a_2, a_3$  – rangi poszczególnych aspektów funkcjonowania.

Efektywność samorządu gminnego jest sumą trzech zależności statystycznych:

- 1) pomiędzy wielkością gminy i potencjałem ekonomicznym,
- 2) pomiędzy wielkością gminy i zdolnością do taniego dostarczania usług,
- 3) pomiędzy wielkością gminy i funkcjonowaniem demokracji lokalnej.

Istotne znaczenie mają rangi, których dobór ma związek z systemem wartości. Bazując na teorii demokracji przedstawicielskiej, można preferować najbardziej zmiany D. Koncentrując się na filozofii liberalnej i funkcjonalnej samorządu, można faworyzować czynnik S. Opierając się zaś na teorii *citylimits* P. Petersona<sup>7</sup>, można uznać, że zdolność samorządu do generowania rozwoju ekonomicznego jest najbardziej istotna, ponieważ determinuje wykonywanie innych zadań.

Równanie (1) zostało przetestowane na danych dotyczących 113 gmin województwa zachodniopomorskiego. Każdy z czynników E, S i D reprezentowany jest przez średnią zestandaryzowanych wartości wskaźników, co prezentuje tab. 1.

Równanie (1) przyjmuje postać:

$$P = a_1 \sum_{i=1}^3 \frac{e_i}{4} - \left( a_2 \sum_{j=1}^4 \frac{s_j}{4} + a_3 \sum_{k=1}^3 \frac{d_k}{3} \right) \quad (2)$$

#### Efektywność ekonomiczna

Z teorii reformistycznej wynika, że zdolność promowania rozwoju gospodarczego wzrasta wraz z wielkością jednostki samorządu terytorialnego. Łączenie mniejszych gmin nie zwiększa wprawdzie w krótkim czasie sumy środków do dyspozycji samorządu, ale stwarza „masę krytyczną” pozwalającą na koncentrowanie się na dużych projektach prorozwojowych. W warunkach polskich dochody (bez dotacji i subwencji) i wydatki inwestycyjne *per capita* nie są silnie powiązane z wielkością gminy. Wprawdzie dla dużej liczby gmin korelacja między wielkością gminy i dochodami *per capita* wynosi ok. 0,2, wynika to jednak raczej nie z wielkości gminy, lecz z różnic między obszarami miejskimi i wiejskimi. Podobnie jest w przypadku wydatków inwestycyjnych.

<sup>6</sup> P. Swianiewicz, M. Herbst, wyd. cyt., s. 17.

<sup>7</sup> P. Peterson, *City Limits*, University of Chicago Press, Chicago 1981.

**Tabela 1.** Wskaźniki efektywności funkcjonowania samorządu terytorialnego

Czynnik	Wskaźnik	Nazwa zmiennej	Miara
Potencjał ekonomiczny (E)	1. Dochody własne i udziały w podatkach PIT i CIT <i>per capita</i> 2. Wydatki inwestycyjne <i>per capita</i> 3. Udział kosztów związanych w budżecie	$e_1$ $e_2$ $e_3$	[PLN] [PLN] [%]
Koszty i zdolność wykonywania usług (S)	1. Wydatki na szkoły/na 1 ucznia 2. Wydatki bieżące na administrację <i>per capita</i> 3. Liczba komputerów/liczbę zatrudnionych w administracji lokalnej 4. Przejmowanie odpowiedzialności za szkoły przed obowiązującym terminem	$s_1$ $s_2$ $s_3$ $s_4$	[PLN] [PLN] [%] [0-1]
Koszty funkcjonowania demokracji lokalnej (D)	1. Frekwencja w wyborach lokalnych 2. Liczba kandydatów /1 miejsce w radzie gminy 3. Liczba radnych/1000 mieszkańców	$d_1$ $d_2$ $d_3$	[%]

Źródło: P. Swianiewicz, M. Herbst, *Korzyści i niekorzyści skali w działaniach samorządu terytorialnego*, „Samorząd Terytorialny” 2003, nr 3, s. 18.

Natomiast wyraźna jest zależność między wielkością gminy a odsetkiem „wydatków związanych” w budżecie gminy (m.in. płace nauczycieli w szkołach podstawowych, wydatki na ogrzewanie i oświetlenie nieruchomości komunalnych). Ich udział szybko maleje wraz ze wzrostem wielkości gminy (korelacja istotna na poziomie 0,001).

### Zdolność do efektywnego wykonywania usług

W 2010 r. najmniejsze gminy województwa zachodniopomorskiego (liczące poniżej 3000 mieszkańców) wydawały na administrację ponad 300 zł *per capita*, w miastach powyżej 30 000 mieszkańców zaś wartość średnia wynosiła 187 zł. W gminach najmniejszych wydatki na administrację pochłaniały ok. 26% wszystkich wydatków bieżących, a w miastach powyżej 30 000 mieszkańców to tylko 14,5%.

Podobne zróżnicowanie wystąpiło w wydatkach na szkoły podstawowe w przeliczeniu na jednego ucznia. W gminach liczących poniżej 5000 mieszkańców przeciętny uczeń kosztował w 2010 r. 7124 zł, podczas gdy w gminach mających ponad 30 000 mieszkańców tylko 5160 zł.

Tak rozumiane korzyści skali to tylko część przewag większych jednostek samorządowych. E. Page i M. Goldsmith<sup>8</sup>, a za nimi A. Bours<sup>9</sup> stwierdzili, że w krajach, w których jednostki samorządu terytorialnego są większe, przekazywane są samorządom większe pakiety zadań. Tak więc większa zdolność do wykonywania usług

<sup>8</sup> E. Page, Goldsmith M., *Central and Local Government Relations*, Sage, London 1997.

<sup>9</sup> A. Bours, *Management Tiers, Size and Amalgamations of Local Government*, [w:] R.J. Benett (ed.) *Local Government in the New Europe*, Belhaven Press, London-New York 2003.

umożliwia szerszą decentralizację, co przekłada się też na możliwość zatrudnienia bardziej wykwalifikowanych pracowników i lepsze wyposażenie techniczne administracji. Hipotezę tę potwierdza fakt szybszego opracowywania strategii rozwoju lokalnego oraz studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego w większych jednostkach terytorialnych w badanym regionie.

### **Funkcjonowanie demokracji lokalnej**

Z teorii wyboru publicznego bliskość między władzą a społecznością lokalną określana jest przez liczbę mieszkańców przypadających na jednego radnego. W Polsce gminy wiejskie składają się z wielu wsi (sołectw), w skład przeciętnej gminy wiejskiej w województwie zachodniopomorskim wchodzi 14 sołectw. Pojawia się więc problem wsi, które nie posiadają swojego radnego. Nowelizacja ustawy o samorządzie gminnym z kwietnia 2001 r., zakładająca m.in. zmniejszenie liczby radnych, zwiększyła odsetek gmin wiejskich w województwie, w których liczba radnych jest mniejsza od liczby sołectw z 42% do 61%.

Tezę o większym zadowoleniu i zaangażowaniu w sprawy lokalne w małych gminach weryfikuje syntetyczny wskaźnik frekwencji w wyborach samorządowych. Negatywna korelacja między wielkością gminy i frekwencją w wyborach lokalnych była już wielokrotnie opisywana w literaturze przedmiotu. Aczkolwiek są też opinie odmienne. R. Dahl i E.R. Tufle argumentują, że większa jednostka generuje większą ilość opcji i nie dopuszcza do dominacji wąskiej grupy w polityce lokalnej<sup>10</sup>. Możliwość wykonywania szerszego zakresu zadań w większych gminach powoduje, że zainteresowanie mieszkańców wzrasta, a wybory przyciągają więcej kandydatów, którzy ponadto odznaczają się lepszym przygotowaniem do pracy samorządowej. Dane pochodzące z wyborów lokalnych w latach 2002 i 2006 i 2010 wskazują na większe zainteresowanie kandydowaniem w większych jednostkach samorządowych.

## **4. Interpretacja zastosowania wskaźnika efektywności funkcjonowania gminy**

Analiza pojedynczych zmiennych w województwie zachodniopomorskim wskazuje, że optimum efektywności znajduje się pomiędzy gminami zamieszkałymi przez liczbę mieszkańców w przedziale między 10 000 a 40 000. W gminach większych, powyżej 30 000 mieszkańców, następuje wyraźna zmiana elastyczności (względem liczby mieszkańców) wskaźników dotyczących frekwencji wyborczej i liczby kandydatów na jedno miejsce w wyborach lokalnych. Natomiast dla wielkości nieco

---

<sup>10</sup> R. Dahl, E.R. Tufle, *Power and Community Structure: Who Governs, Where and When?*, [w:] C.M. Benjean, T.N. Claok, R.L. Linebry (eds.), *Community Politics: A Behavioral Approach*, The Free Press, New York, 2001.



powyżej 10 000 mieszkańców gwałtownie zmienia się elastyczność następujących wskaźników:

- odsetek mieszkających uważających, że kompetencje samorządów są zbyt małe,
- opinia władzy wykonawczej, że radni często tracą kontakt z mieszkańcami,
- wskaźnik liczby radnych w przeliczeniu na 1000 mieszkańców,
- wielkość wydatków bieżących na administrację *per capita*,
- powszechność korzystania z Internetu i komputerów przez pracowników urzędu gminy,
- zależność budżetów samorządowych od dotacji i subwencji z budżetu państwa,
- średnia wielkość klasy (wydatki na utrzymanie szkół w przeliczeniu na jednego ucznia).

Posiadane przez autora dane nie pozwalają na pełną weryfikację hipotezy, że idealna równowaga pomiędzy trzema aspektami efektywności występuje w jednostkach samorządu terytorialnego między zamieszkałymi w interwale: 10 000–40 000 mieszkańców, ale stanowi pewien krok w tym kierunku. Tabela 2 prezentuje wartości rang zastosowanych w modelu. W trzech pierwszych wariantach preferowane są całkowicie poszczególne czynniki. Czwarty wariant zakłada równe rangi wszystkich trzech czynników. W wariantach od piątego do siódmego bierze się pod uwagę wszystkie trzy czynniki, ale jeden z nich jest dominujący.

Zbadano gminy województwa zachodniopomorskiego podzielonego na subregiony: koszaliński (9 gmin miejskich, 15 gmin miejsko-wiejskich, 25 gmin wiejskich), stargardzki (1 gmina miejska, 20 gmin miejsko-wiejskich, 17 gmin wiejskich) oraz szczeciński (1 gmina miejska, 16 gmin miejsko-wiejskich, 9 gmin wiejskich).

Przyjmując jako kryterium wielkości jednostki liczbę mieszkańców, można zaobserwować, że w województwie zachodniopomorskim dominują gminy mniejsze: 69% gmin zamieszkuje poniżej 10 000 mieszkańców, 86% gmin zamieszkuje do 20 tys. mieszkańców. Największe są gminy miejskie: Szczecin – 406 000, Koszalin – 107 000, Kołobrzeg – 45 000 i Świnoujście – 41 000 mieszkańców.

**Tabela 2.** Rangi czynników w różnych wariantach modelu

Numer wariantu	Opis wariantu	$a_1$ (rozwój)	$a_2$ (usługi)	$a_3$ (demokracja)
1	tylko rozwój gospodarczy	1	0	0
2	tylko zdolność do świadczenia usług	0	1	0
3	tylko demokracja lokalna	0	0	1
4	równe rangi	1	1	1
5	preferencja rozwoju gospodarczego	3	1	1
6	preferencja usług	1	3	1
7	preferencja demokracji	1	1	3

Źródło: jak w tab. 1, s. 20.



Tabela 3 przedstawia obliczone wartości wskaźnika efektywności funkcjonowania gmin w zależności od wielkości gminy dla różnych wariantów w oparciu o modelowaną wielkość funkcjonowania P.

**Tabela 3.** Wskaźniki efektywności funkcjonowania gmin województwa zachodniopomorskiego – na bazie danych z 2010 r.

Liczba mieszkańców	Preferencja rozwoju	Preferencja usług	Preferencja demokracji	Równe rangi
< 3 000	93	75	102	94
3 000 – 3 999	90	79	100	94
4 000 – 4 999	93	84	101	95
5 000 – 5 999	93	87	98	97
6 000 – 7 999	94	92	98	100
8 000 – 9 999	96	94	97	100
10 000 – 12 499	106	94	99	103
12 500 – 14 999	107	97	100	104
15 000 – 17 499	110	100	102	105
17 500 – 19 999	115	101	100	105
20 000 – 22 499	111	94	101	106
22 500 – 24 999	120	103	<b>105</b>	<b>110</b>
25 000 – 27 499	<b>130</b>	111	103	108
27 500 – 29 999	125	115	100	107
30 000 – 34 999	123	<b>120</b>	95	106
35 000 – 39 999	122	117	94	105
40 000 – 49 999	125	118	93	103
≥ 50 000	124	115	75	100

Źródło: opracowanie własne.

#### Interpretacja wyników:

1. Wariant „preferencja rozwoju gospodarczego” – wzrost wielkości gminy wpływa na większą zdolność do stymulowania rozwoju ekonomicznego. Można jednak stwierdzić, iż krańcowy wzrost efektywności zmniejsza się dla jednostek samorządu terytorialnego większych niż 27 500 mieszkańców.

2. Wariant „preferencja zdolności do świadczenia usług” – można zauważyć prawie liniową zależność: im większa gmina, tym większa szansa na efektywne wykonywanie usług publicznych. Ekstremum wartości przypada na interwał wielkości gminy: 30 000-35 000 mieszkańców. Jednak powyżej tego punktu zależność między funkcją efektywności i wielkością gminy nie jest jednoznaczna. Prawdopodobnie w dużych miastach efektywność świadczenia usług jest związana z innymi czynnikami, nieuwzględnionymi w modelu.

3. Wariant „preferencja demokracji lokalnej” – wzrost wielkości gminy wpływa na spadek zadowolenia i aktywności mieszkańców. Dla dużego interwału wielkości gmin (od gmin bardzo małych do ok. 20 000 mieszkańców) przebieg zależności jest prawie płaski. Dla gmin większych, o liczbie mieszkańców powyżej 25 000 następuje znaczny spadek wartości efektywności.

4. Wariant „równe rangi” – sugeruje, że optymalną wielkością gminy jest wielkość „pomiędzy 22 500 a 25 000 mieszkańców” – poniżej tej wielkości efektywność jest rosnąca, powyżej – malejąca. Natomiast krańcowa zmiana efektywności jest znikoma.

Literatura przedmiotu zawiera wiele innych metod optymalizacji wielkości jednostek samorządu terytorialnego, m.in. prace M. Sakiewicza<sup>11</sup>, T. Kaczmarek<sup>12</sup> czy Ch.A. Arsen<sup>13</sup>.

## 5. Podsumowanie

Zastosowany rachunek obliczenia wskaźnika efektywności funkcjonowania jednostki samorządu terytorialnego potwierdza, że wielkość gminy ma istotne znaczenie dla wartości zmiennych opisujących działalność samorządu terytorialnego. W pracy dokonano obliczeń dla gmin województwa zachodniopomorskiego na podstawie danych z 2010 roku. Stosując różne warianty modelu, otrzymano rezultat sugerujący, że wielkość gminy, przy której efektywność funkcjonowania jest największa, leży pomiędzy 22 500 a 35 000 mieszkańców – w województwie zachodniopomorskim do tej klasy gmin należą gminy miejskie: Białogard, Gryfice, Nowogard, Wałcz. Wątpliwość może budzić arbitralnie obrany zestaw zmiennych określających poszczególne elementy modelu. Nie zmienia to faktu, iż problematyka poszukiwania optymalnej wielkości jednostek samorządu terytorialnego jest istotna dla ich sprawnego i efektywnego funkcjonowania. W przedstawionej analizie i jej wynikach należy jednak wziąć pod uwagę zastosowany w metodzie D.S. Kinga zbiór ograniczeń.

## Literatura

Arsen Ch.A., *Municipal size and democracy: A critical analysis of the argument of proximity on the case of Denmark*, “Scandinavian Political Studies” 2002, vol. 25, no. 4.

Bours A., *Management Tiers, Size and Amalgamations of Local Government*, [w:] *Local Government in the New Europe*, ed. R.J. Benett, Belhaven Press, London-New York 2003.

<sup>11</sup> M. Sakowicz, *Struktury terytorialne państwa – w poszukiwaniu optymalnych rozwiązań*, Studia i Prace nr 2(10), Oficyna Wydawnicza SGH, Warszawa 2012, s. 110-182.

<sup>12</sup> T. Kaczmarek, *Struktury terytorialno-administracyjne i ich reformy w krajach europejskich*, Wydawnictwo Naukowe UAM, Poznań 2005, s. 15.

<sup>13</sup> Ch.A. Arsen, *Municipal size and democracy: A critical analysis of the argument of proximity on the case of Denmark*, “Scandinavian Political Studies” 2002, vol. 25, no. 4, s. 317-333.

- Dahl R., Tufte E.R., *Power and Community Structure: Who Governs, Where and When?*, [w:] *Community Politics: A Behavioral Approach*, ed. R.L. Linebry, The Free Press, New York 2001.
- Kaczmarek T., *Struktury terytorialno-administracyjne i ich reform w krajach europejskich*, Wydawnictwo Naukowe UAM, Poznań 2005.
- Keatling M., *Size, Efficiency and Democracy: Consolidation, Fragmentation and Public Choice*, [w:] *Theories of Urban Politics*, ed. H. Wolman, London-New Dehli 1995.
- King D.S., *Fiscal Tiers: Economic of Multi-level Government*, Allen&Unwin, 1984.
- Page E., Goldsmith M., *Central and Local Government Relations*, Sage, London 1997.
- Peterson P., *City Limits*, University of Chicago Press, Chicago 1981.
- Sakowicz M., *Struktury terytorialne państwa – w poszukiwaniu optymalnych rozwiązań*, Studia i Prace nr 2 (10), Oficyna Wydawnicza SGH, Warszawa 2012.
- Swianiewicz P., *Czy małe jest piękne? Czy duże jest bardziej efektywne? Wielkość gmin w teorii i praktyce*, „Samorząd Terytorialny” 1995, nr 7-8.
- Swianiewicz P., *Życzliwa obojętność: władze lokalne i reforma samorządowa w oczach opinii publicznej w krajach Europy Środkowej*, Local Government Initiative – Open Society Institute, EURO-REG, Uniwersytet Warszawski, Warszawa 2001.
- Swianiewicz P., Herbst M., *Korzyści i niekorzyści skali w działaniach samorządu terytorialnego*, „Samorząd Terytorialny” 2003, nr 3.
- Województwo zachodniopomorskie. Podregiony, powiaty, gminy 2011*, Urząd Statystyczny w Szczecinie, Szczecin 2011.

## ECONOMIES OF SCALE IN THE OPERATION OF LOCAL GOVERNMENT UNITS ON THE EXAMPLE OF COMMUNITIES OF WESTERN POMERANIA

**Summary:** The issue of the optimal size of local government is an important area of research. A comparative analysis with other countries in the European Union does not equivocally resolve the major advantages of small municipalities. In the paper the model of P. Swianiewicz and M. Herbst synthetic indicator based on the efficiency of subdivision is used. Three main factors were distinguished in it: economic potential, ability to perform public services and local democracy. As a result of the calculations interesting results in the optimization of the size of local government units were obtained, depending on the selected profile. It can be concluded that the optimal size of the community is in the range 22 500 – 30 000 inhabitants.

**Keywords:** community, local government unit, economies of scale, effectiveness.