

# PRACE NAUKOWE

Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu

# RESEARCH PAPERS

of Wrocław University of Economics

Nr 332

## Gospodarka lokalna w teorii i praktyce

Redaktorzy naukowi  
Ryszard Brol, Andrzej Sztando,  
Andrzej Raszkowski



Wydawnictwo Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu  
Wrocław 2014

Redaktor Wydawnictwa: Anna Grzybowska

Redaktor techniczny: Barbara Łopusiewicz

Korektor: K. Halina Kocur

Łamanie: Adam Dębski

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),

w Dolnośląskiej Bibliotece Cyfrowej [www.dbc.wroc.pl](http://www.dbc.wroc.pl)

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 2014

**ISSN 1899-3192**

**ISBN 978-83-7695-488-2**

Wersja pierwotna: publikacja drukowana

Druk i oprawa:

EXPOL, P. Rybiński, J. Dąbek, sp.j.

ul. Brzeska 4, 87-800 Włocławek

## Spis treści

Wstęp .....	9
<b>Zbigniew Grzymala:</b> Możliwości wykorzystywania środków pomocowych z UE przez gminy polskie w nowej perspektywie finansowej 2014-2020 .	11
<b>Marcin Broł:</b> Problem efektywności partnerstwa publiczno-prywatnego w świetle teorii agencji .....	21
<b>Andrzej Raszkowski:</b> Tożsamość terytorialna w odniesieniu do rozwoju lokalnego.....	34
<b>Justyna Danielewicz, Maciej Turała:</b> Fragmentacja polityczna w organach uchwałodawczych polskich gmin – dynamika i zróżnicowanie przestrzenne	44
<b>Anna Jasińska-Biliczak:</b> Instrumenty wspierające sektor małych i średnich przedsiębiorstw na poziomie lokalnym – przykład powiatu nyskiego.....	54
<b>Marian Maciejuk:</b> Ewolucja form organizacyjno-prawnych prowadzenia działalności gospodarczej przez samorząd terytorialny.....	64
<b>Joanna Kosmaczewska:</b> Zakorzenie terytorialne jako czynnik rozwoju lokalnego.....	72
<b>Alina Kulczyk-Dynowska:</b> Turystyka w gminach tatrzańskich ze szczególnym uwzględnieniem roli Tatrzańskiego Parku Narodowego .....	81
<b>Eliza Farelnek, Wioletta Wierzbicka:</b> Miejska gospodarka lokalna w ujęciu holistycznym.....	91
<b>Marcin Feltynowski:</b> Wykorzystanie systemów informacji przestrzennej w procesach decyzyjnych – analiza decyzji o warunkach zabudowy w gminie Zawidz.....	100
<b>Stefan Zawierucha:</b> O gospodarowaniu odpadami na poziomie lokalnym ....	112
<b>Cezary Brzeziński:</b> Ekonomiczne konsekwencje polityki przestrzennej na przykładzie gminy wiejskiej Brzeziny .....	121
<b>Piotr Zawadzki:</b> <i>City placement</i> – nowy trend w działaniach promocyjnych polskich miast .....	131
<b>Grzegorz Maśloch:</b> Społeczno-gospodarcze uwarunkowania konsolidacji i dekonsolidacji jednostek samorządu terytorialnego w Polsce .....	140
<b>Sławomira Hajduk:</b> Innowacje w zarządzaniu rozwojem przestrzennym na poziomie lokalnym .....	149
<b>Ewa M. Boryczka:</b> Koncepcja <i>Town Centre Management</i> w procesie rewitalizacji obszarów śródmiejskich polskich miast .....	157
<b>Bożena Kuchmacz:</b> Aktywność społeczna jako czynnik rozwoju lokalnego.	168
<b>Janusz Jędraszko:</b> Diagnoza bezrobocia osób niepełnosprawnych w powiecie jeleniogórskim.....	179

<b>Justyna Adamczuk:</b> Media społecznościowe jako narzędzie kreowania wizerunku jednostek samorządowych na przykładzie samorządów lokalnych powiatu jeleniogórskiego .....	189
<b>Jarosław Klosowski, Sergiusz Najar:</b> Pozycja transgraniczna Jeleniej Góry: korzyści i bariery dla rozwoju .....	200
<b>Agnieszka Krześ:</b> Rozwój Wrocławskiego Obszaru Metropolitarnego oparty na zasobach endogenicznych – wybrane aspekty .....	211

## Summaries

<b>Zbigniew Grzymała:</b> The possibility of using aid funds from the EU by Polish municipalities in the new financial perspective 2014-2020.....	20
<b>Marcin Broł:</b> Efficiency problem of the public-private partnerships from the perspective of agency theory .....	33
<b>Andrzej Raszkowski:</b> Territorial identity in terms of local development .....	43
<b>Justyna Danielewicz, Maciej Turała:</b> Political fragmentation in communal councils in Poland – dynamics and spatial differentiation.....	53
<b>Anna Jasińska-Biliczak:</b> Instruments supporting SMEs sector at the local level – example of the nyski powiat.....	63
<b>Marian Maciejuk:</b> The evolution of organizational and legal forms related to running business activities by local government .....	71
<b>Joanna Kosmaczewska:</b> Territorial embeddedness as a local development factor .....	80
<b>Alina Kulczyk-Dynowska:</b> Tourism in Tatra municipalities with particular focus on the role of the Tatra National Park .....	90
<b>Eliza Farelnik, Wioletta Wierzbicka:</b> Local economy of the city in the holistic perspective .....	99
<b>Marcin Feltynowski:</b> Use of GIS in decision-making process – analysis of planning permissions in Zawidz commune.....	111
<b>Stefan Zawierucha:</b> About waste management at the local level .....	120
<b>Cezary Brzeziński:</b> The economic impact of spatial policy on the example of Brzeziny rural community .....	129
<b>Piotr Zawadzki:</b> City placement – a new trend in promotional activities of Polish towns.....	139
<b>Grzegorz Maśloch:</b> Socio-economic conditions of consolidation and deconsolidation of local government entities in Poland.....	148
<b>Sławomira Hajduk:</b> Innovations in spatial management at the local level.....	156
<b>Ewa M. Boryczka:</b> The concept of <i>Town Centre Management</i> in the urban regeneration process of Polish cities centres .....	167
<b>Bożena Kuchmacz:</b> Social activity as a factor of local development.....	178
<b>Janusz Jędraszko:</b> Diagnosis of unemployment of people with disabilities in the Jelenia Góra powiat .....	188

---

<b>Justyna Adamczuk:</b> Social media as an instrument for the creation of local government image. An example of local government of the jeleniogórski powiat .....	199
<b>Jarosław Kłosowski, Sergiusz Najar:</b> Transborder positions of Jelenia Góra: benefits and barriers to the development.....	210
<b>Agnieszka Krześ:</b> Development of Wrocław Metropolitan Area based on the endogenous resources – chosen aspects .....	220

**Justyna Danielewicz, Maciej Turała**

Uniwersytet Łódzki

---

## FRAGMENTACJA POLITYCZNA W ORGANACH UCHWAŁODAWCZYCH POLSKICH GMIN – DYNAMIKA I ZRÓŻNICOWANIE PRZESTRZENNE

---

**Streszczenie:** Jednym z czynników wpływających na poziom rozwoju jednostki terytorialnej, jej zdolności do realizacji nałożonych zadań oraz zaspokajania potrzeb lokalnych społeczności jest stopień zróżnicowania politycznego władz lokalnych. Celem artykułu jest ukazanie dynamiki zmian fragmentacji w radach gmin w trakcie trzech kadencji władzy, od roku 2002 do chwili obecnej (kadencja 2010-2014), oraz przedstawienie zróżnicowania przestrzennego pod kątem fragmentacji politycznej polskich gmin.

**Słowa kluczowe:** fragmentacja polityczna, rady gmin, wybory samorządowe.

DOI: 10.15611/pn.2014.332.04

### 1. Wstęp

Zmiana ustroju Polski z gospodarki centralnie planowanej w gospodarkę rynkową wiązała się z reformą administracji publicznej i utworzeniem samorządów lokalnych na szczeblu gminnym, powiatowym i regionalnym. Samorządy te odpowiadają za rozwój podległych im terytoriów. Na zdolność osiągnięcia rozwoju w wymiarze społecznym, ekonomicznym, jak również przestrzennym wpływa wiele czynników. Należy pamiętać, że formalnie rzecz biorąc, jednostki terytorialne są niezależne, posiadają autonomię i kierowane są przez demokratycznie wybrane władze [Danielewicz, Turała 2012, s. 274]. Władze te tworzone są z osób wybieranych przez mieszkańców gmin w wyborach bezpośrednich i mają realizować zadania, których głównym celem jest zaspokojenie potrzeb społeczności, która je wybrała. Najwięcej zadań realizują samorządy gminne. Wynika to z zasady subsydiarności, zgodnie z którą wszelkie decyzje powinny zapadać na szczeblu możliwie najbliższym obywatelom, a więc głównie w gminach, gdyż samorządy lokalne najlepiej znają potrzeby podlegającej im społeczności [Regulski 2000; Zalewski 2005]. Na samorząd gminy składa się rada gminy i wybrany w bezpośrednich wyborach wójt/burmistrz/prezydent (do 1998 r. organem wykonawczym był zarząd gminy wybierany przez radę). Rada gminy skła-

da się z radnych, z których każdy może prezentować odmienne poglądy polityczne – w większości gmin w skład rady wchodzi piętnastu radnych, w większych gminach rada może liczyć od 21 do 45 radnych [Ustawa z dnia 8 marca 1995..., art. 17].

W praktyce organy władzy jednostek samorządowych są nierzadko silnie upolitycznione, co wynika z ordynacji wyborczej. Im wyższy poziom tego zróżnicowania (fragmentacji), tym trudniej jest organowi uchwałodawczemu podejmować decyzje leżące w interesie całej jednostki, gdyż każdy z radnych dąży do spełnienia obietnic danych wyborcom, co zwiększa jego szansę na wygraną w kolejnych wyborach. Literatura wskazuje na zależności między stopniem fragmentacji organów samorządowych a wieloma aspektami funkcjonowania lokalnych społeczności, jak np.: różnice w poziomie umiarkowania między białymi i czarnymi [Hutson i in. 2012], polityka budżetowa [Kontopoulos, Perotti 1999; Ashworth, Heyndels 2005], niekontrolowane rozlewanie się przedmieść (*urban sprawl*) [Carruthers, Ulfarsson 2002] czy zdolność do współpracy [Danielewicz, Turała 2012].

Celem artykułu jest analiza zróżnicowania przestrzennego gmin pod kątem fragmentacji politycznej organów uchwałodawczych oraz ukazanie zmian w poziomie tej fragmentacji w latach 2002-2006-2010.

Pierwsza część artykułu zawiera syntetyczny przegląd podejść do mierzenia fragmentacji politycznej, wraz z odniesieniem do uwarunkowań systemowych wynikających z przyjętych w Polsce rozwiązań w zakresie organizacji i funkcjonowania organów uchwałodawczych jednostek samorządu terytorialnego na poziomie gmin.

W kolejnych częściach opracowania przedstawiono zróżnicowanie przestrzenne poziomu fragmentacji politycznej występującej w polskich gminach w wyniku wyborów w latach 2002, 2006 oraz 2010, poziom fragmentacji w gminach z uwzględnieniem ich statusu administracyjnego (gminy miejskie, miejsko-wiejskie oraz wiejskie), zróżnicowanie wskaźników fragmentacji według województw oraz różnice we fragmentacji poszczególnych gmin leżących w województwach, w których w analizowanym okresie odnotowano największy bezwzględny wzrost poziomu wskaźnika fragmentacji politycznej (województwo lubelskie) oraz największy bezwzględny spadek poziomu tego wskaźnika (województwo łódzkie).

## 2. Metody pomiaru fragmentacji politycznej

Ogólnie rzecz ujmując, z fragmentacją mamy do czynienia, gdy w procesie podejmowania decyzji uczestniczy kilka osób lub grup, z których każda ma do zaspokojenia swoje własne oraz wyborców interesy i każda z nich ma pewien udział w ostatecznej decyzji [Kontopoulos, Perotti 1999, s. 81]. Literatura poświęcona fragmentacji politycznej prezentuje liczne metody i podejścia do jej mierzenia [Le Maux, Rocaboy, Goodspeed 2011; Ashworth, Heyndels 2005; Volkerink, de Haan 2001]. Dwoma najczęściej stosowanymi do pomiaru fragmentacji wskaźnikami są: indeks Herfindahla-Hirschmana i indeks Rae-Taylora [Rae, Taylor 1970; Ray, Singer 1973]. Oba przytoczone wskaźniki biorą pod uwagę udział poszczegól-

nych ugrupowań w ciałach decyzyjnych, jakimi są m.in. rady gmin. Konstrukcja tych wskaźników oznacza, że w relatywnie małych jednostkach terytorialnych, w których główne partie polityczne funkcjonujące na szczeblu krajowym nie odgrywają decydującej roli, pomiar fragmentacji politycznej jest problematyczny ze względu na ogromną różnorodność występujących tam komitetów wyborczych, co 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). Taka sytuacja może powodować sztuczne zawyżanie wskaźników, szczególnie w odniesieniu do małych gmin, i ich nieporównywalność ze wskaźnikami fragmentacji liczonymi według tej samej metody dla jednostek na poziomie regionu lub kraju. Niemniej jednak opisane powyżej wskaźniki mogą zostać zastosowane do analizy zróżnicowania przestrzennego poziomów fragmentacji politycznej w radach gmin – względne zróżnicowanie politycznej fragmentacji jest dobrze odzwierciedlone, bez względu na zastosowane podejście.

W związku z powyższym do celów niniejszego opracowania wykorzystano indeks Herfindahla-Hirschmana, który został policzony dla wszystkich gmin w Polsce według wzoru:

$$F = 1 - \sum_{i=1}^n \left( \frac{M_i}{R} \right)^2, \quad (1)$$

gdzie:  $F$  – wskaźnik fragmentacji politycznej danej gminy;  $M_i$  – liczba mandatów uzyskanych przez  $i$ -ty komitet wyborczy;  $R$  – liczba radnych w radzie gminy;  $n$  – liczba komitetów wyborczych, które wprowadziły co najmniej jednego przedstawiciela do rady gminy.

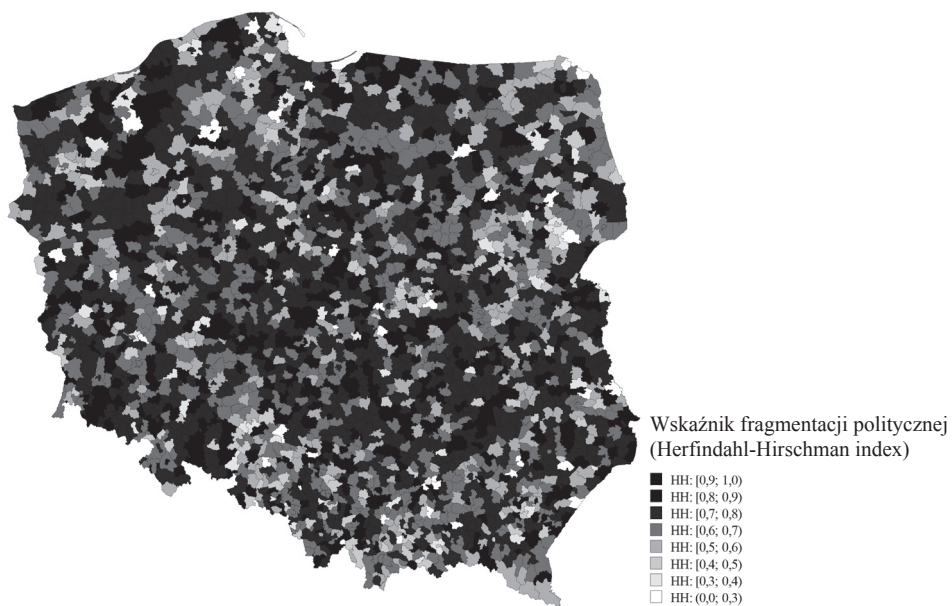
Wskaźnik fragmentacji politycznej obliczony według powyższego wzoru osiąga wartości w przedziale od zera do jedności. Wartość równa zero oznacza sytuację, w której wszystkie mandaty w radzie gminy przypadły przedstawicielom jednego komitetu wyborczego. Najwyższe wartości wskaźnika fragmentacji (dążące do jedności) uzyskiwane są w sytuacji, gdy każdy z radnych pochodzi z innego komitetu wyborczego.

### 3. Analiza zróżnicowania przestrzennego fragmentacji politycznej gmin

Analiza fragmentacji politycznej została przeprowadzona na bazie danych dotyczących wyników wyborów do gmin w latach 2002, 2006 i 2010, uzyskanych z zasobów Państwowej Komisji Wyborczej.

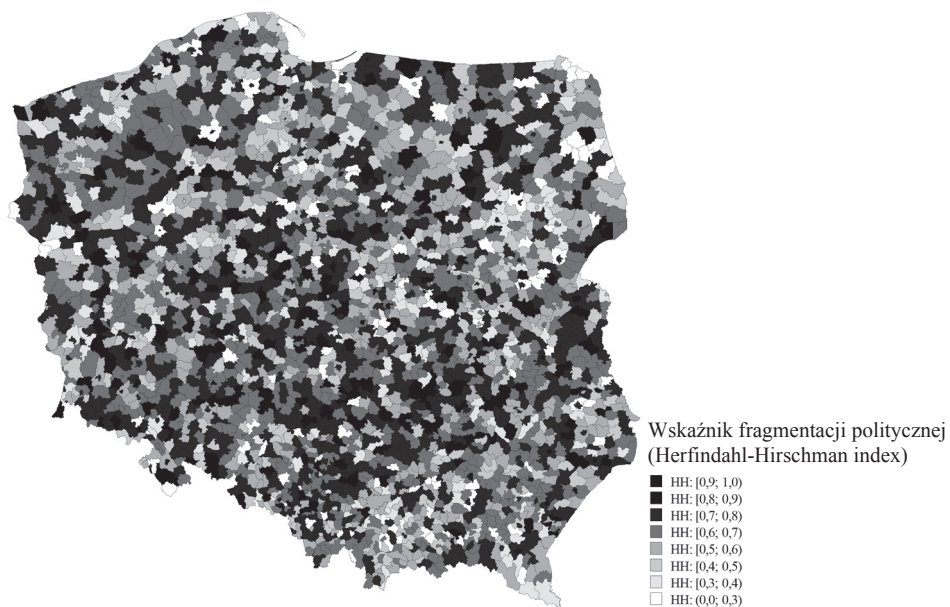
Mapy 1-3 przedstawiają poziom fragmentacji politycznej w radach gmin w kolejnych kadencjach samorządów.





**Mapa 1.** Fragmentacja polityczna – wybory do rad gmin z 2002 roku

Źródło: opracowanie własne.

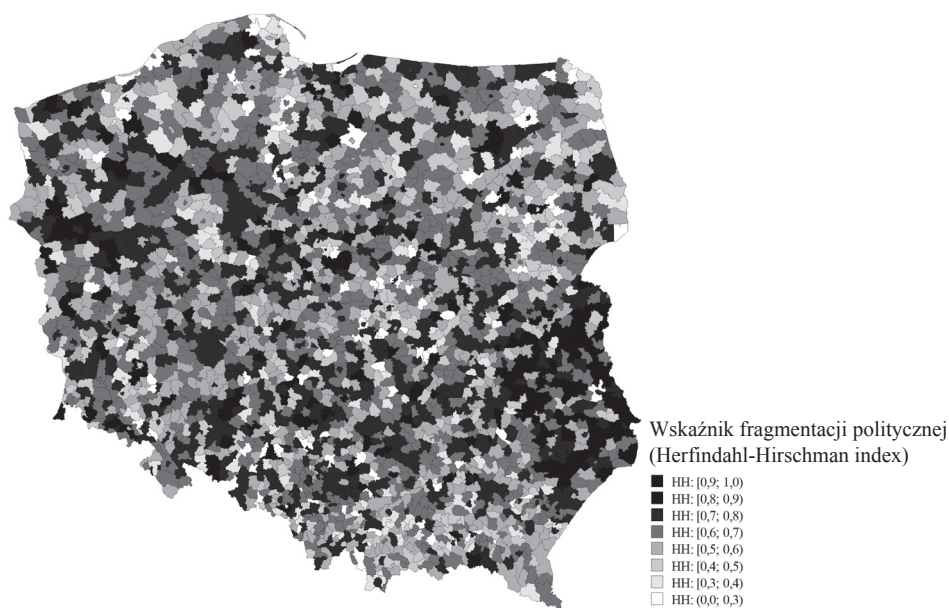


**Mapa 2.** Fragmentacja polityczna – wybory do rad gmin z 2006 roku

Źródło: opracowanie własne.

Stożenie fragmentacji, będący efektem wyborów samorządowych w 2002 r., nie wykazywał znaczącego zróżnicowania przestrzennego i utrzymywał się na względnie wysokim poziomie – w niemal 20% gmin wartość wskaźnika Herfindahla-Hirschmana przekroczyła 0,8, co można zinterpretować jako silne zróżnicowanie polityczne.

Podczas kolejnych wyborów (2006) można zauważyć wyraźną tendencję do obniżania poziomu fragmentacji (wartość analizowanego wskaźnika spadła w 1626 gminach, przy jednoczesnym wzroście w 786 jednostkach i braku zmian w 67 gminach). Trudno jednak dostrzec jakiegokolwiek prawidłowości przestrzenne, które pozwoliłyby mówić o mniej lub bardziej zróżnicowanych politycznie rejonach Polski (mapa 2). Sytuacja w tym zakresie uległa istotnej zmianie po wyborach w 2010 roku (mapa 3).



**Mapa 3.** Fragmentacja polityczna – wybory do rad gmin z 2010 roku

Źródło: opracowanie własne.

W wyniku wyborów w 2010 r. wskaźnik fragmentacji politycznej uległ obniżeniu w 1274 gminach, wzrósł w 1111 jednostkach oraz nie zmienił wartości w 94. Można powiedzieć, że tendencja do obniżania się poziomu fragmentacji politycznej została podtrzymana, choć proces ten spowolnił względem wcześniejszej kadencji. Znacznie wyraźniej zaczęło natomiast rysować się zróżnicowanie przestrzenne – w pięciu województwach (lubelskim, lubuskim, kujawsko-pomorskim, podlaskim oraz opolskim) średnie wskaźnika fragmentacji dla wszystkich gmin w województwie wzrosły, przy jednoczesnym spadku w pozostałych województwach.

Dokładna analiza wskaźników fragmentacji w trzech badanych kadencjach samorządu pozwala stwierdzić, że liczba gmin o najwyższym poziomie fragmentacji (indeks HH większy niż 0,7) na przestrzeni lat 2002-2010 spadła z 1418 do 841 (tab. 1) – oznacza to wyraźny spadek odsetka gmin charakteryzujących się szczególnie wysoką fragmentacją polityczną.

**Tabela 1.** Fragmentacja polityczna w radach gmin wg poziomu wskaźnika fragmentacji

Wskaźnik fragmentacji (Herfindahl-Hirschman index):	2002		2006		2010	
	liczba gmin	odsetek gmin	liczba gmin	odsetek gmin	liczba gmin	odsetek gmin
(0,0; 0,3)	39	1,58%	108	4,36%	97	3,91%
[0,3; 0,4)	51	2,06%	163	6,58%	134	5,41%
[0,4; 0,5)	115	4,65%	240	9,69%	252	10,17%
[0,5; 0,6)	282	11,39%	422	17,04%	486	19,60%
[0,6; 0,7)	570	23,03%	614	24,79%	669	26,99%
[0,7; 0,8)	932	37,66%	703	28,38%	606	24,45%
[0,8; 0,9)	479	19,35%	227	9,16%	235	9,48%
[0,9; 1,0)	7	0,28%	0	0,00%	0	0,00%
Razem	2475	100,00%	2477	100,00%	2479	100,00%

Źródło: opracowanie własne.

Ciekawie przedstawia się analiza fragmentacji w podziale na typy gmin: miejskie, miejsko-wiejskie i wiejskie (tab. 2, 3 i 4).

**Tabela 2.** Fragmentacja polityczna w radach gmin miejskich wg poziomu wskaźnika fragmentacji

Wskaźnik fragmentacji (Herfindahl-Hirschman index):	2002		2006		2010	
	liczba gmin	odsetek gmin	liczba gmin	odsetek gmin	liczba gmin	odsetek gmin
(0,0; 0,3)	5	1,63%	4	1,30%	4	1,30%
[0,3; 0,4)	2	0,65%	7	2,28%	6	1,95%
[0,4; 0,5)	9	2,93%	11	3,58%	14	4,56%
[0,5; 0,6)	21	6,84%	26	8,47%	37	12,05%
[0,6; 0,7)	73	23,78%	67	21,82%	82	26,71%
[0,7; 0,8)	142	46,25%	138	44,95%	143	46,58%
[0,8; 0,9)	54	17,59%	54	17,59%	21	6,84%
[0,9; 1,0)	1	0,33%	0	0,00%	0	0,00%
Razem	307	100,00%	307	100,00%	307	100,00%

Źródło: opracowanie własne.

Podczas gdy w gminach miejskich można zaobserwować względną stabilizację stopnia fragmentacji w całym badanym okresie (tab. 1), to w gminach miejsko-wiejskich oraz wiejskich widać tendencję malejącą. W każdej z tych grup liczba gmin o największym stopniu fragmentacji ( $F > 0,7$ ) wyraźnie zmalała (tab. 2 i 3).

**Tabela 3.** Fragmentacja polityczna w radach gmin miejsko-wiejskich wg poziomu wskaźnika fragmentacji

Wskaźnik fragmentacji (Herfindahl-Hirschman index):	2002		2006		2010	
	liczba gmin	odsetek gmin	liczba gmin	odsetek gmin	liczba gmin	odsetek gmin
(0,0; 0,3)	9	1,54%	15	2,57%	10	1,71%
[0,3; 0,4)	9	1,54%	20	3,42%	24	4,11%
[0,4; 0,5)	22	3,77%	36	6,16%	43	7,36%
[0,5; 0,6)	51	8,75%	78	13,36%	107	18,32%
[0,6; 0,7)	116	19,90%	140	23,97%	141	24,14%
[0,7; 0,8)	225	38,59%	206	35,27%	194	33,22%
[0,8; 0,9)	149	25,56%	89	15,24%	65	11,13%
[0,9; 1,0)	2	0,34%	0	0,00%	0	0,00%
Razem	583	100,00%	584	100,00%	584	100,00%

Źródło: opracowanie własne.

**Tabela 4.** Fragmentacja polityczna w radach gmin wiejskich wg poziomu wskaźnika fragmentacji

Wskaźnik fragmentacji (Herfindahl-Hirschman index):	2002		2006		2010	
	liczba gmin	odsetek gmin	liczba gmin	odsetek gmin	liczba gmin	odsetek gmin
(0,0; 0,3)	25	1,58%	89	5,61%	83	5,23%
[0,3; 0,4)	40	2,52%	136	8,58%	104	6,55%
[0,4; 0,5)	84	5,30%	193	12,17%	195	12,29%
[0,5; 0,6)	210	13,25%	318	20,05%	342	21,55%
[0,6; 0,7)	381	24,04%	407	25,66%	445	28,04%
[0,7; 0,8)	565	35,65%	359	22,64%	269	16,95%
[0,8; 0,9)	276	17,41%	84	5,30%	149	9,39%
[0,9; 1,0)	4	0,25%	0	0,00%	0	0,00%
Razem	1585	100,00%	1586	100,00%	1587	100,00%

Źródło: opracowanie własne.

Analizie podane zostały również średnie poziomy fragmentacji w podziale na poszczególne województwa (tab. 5).

Porównując wyniki wyborów z lat 2006 i 2002, można zobaczyć, że w 2006 r. we wszystkich województwach wskaźniki fragmentacji obniżyły się względem tych, które odnotowano po wyborach w 2002 roku. Tendencja spadkowa została podtrzymana w jedenastu województwach także po wyborach w 2010 roku. W pięciu województwach wskaźniki te wzrosły, przy czym tylko w województwie lubelskim był on znacząco wyższy od pozostałych i wyniósł 0,11 punktu (tab. 5).

Województwo lubelskie jest też jedynym województwem, w którym zanotowano wzrost wartości wskaźnika fragmentacji politycznej między wyborami z 2002 r. a tymi z 2010 r. (o 0,036 punktu). Z drugiej strony największy spadek wskaźnika fragmentacji politycznej w analogicznym okresie odnotowano w województwie łódzkim (o 0,128 punktu).

**Tabela 5.** Fragmentacja polityczna w radach gmin – województwa według uśrednionego wskaźnika fragmentacji

Województwo	2002	2006	2010
Podlaskie	0,642914	0,543157	0,557431
Małopolskie	0,653322	0,569530	0,564485
Pomorskie	0,650045	0,594684	0,581503
Zachodniopomorskie	0,704663	0,624117	0,592073
Podkarpackie	0,674007	0,600165	0,594786
Łódzkie	0,725516	0,641913	0,597704
Mazowieckie	0,692501	0,612009	0,606718
Dolnośląskie	0,714602	0,661464	0,610794
Śląskie	0,683870	0,642974	0,613403
Kujawsko-pomorskie	0,674264	0,594771	0,617092
Opolskie	0,652946	0,614012	0,617881
Warmińsko-mazurskie	0,719414	0,629174	0,622809
Wielkopolskie	0,699024	0,630876	0,623576
Świętokrzyskie	0,737316	0,663478	0,644382
Lubuskie	0,686888	0,607502	0,651318
Lubelskie	0,706026	0,631215	0,742140
Średnia dla Polski	0,690295	0,617341	0,616574

Źródło: opracowanie własne.

Kolejny etap badań stanowiła analiza zróżnicowania stopnia fragmentacji w województwach, które charakteryzuje najwyższy wzrost i najsilniejszy spadek wskaźnika fragmentacji (tab. 6 i 7).

**Tabela 6.** Fragmentacja polityczna w radach gmin województwa lubelskiego wg poziomu wskaźnika fragmentacji

Wskaźnik fragmentacji (Herfindahl-Hirschman index):	2002		2006		2010	
	liczba gmin	odsetek gmin	liczba gmin	odsetek gmin	liczba gmin	odsetek gmin
(0,0; 0,3)	2	1,18%	6	3,55%	1	0,59%
[0,3; 0,4)	3	1,78%	11	6,51%	3	1,78%
[0,4; 0,5)	8	4,73%	20	11,83%	10	5,92%
[0,5; 0,6)	26	15,38%	41	24,26%	16	9,47%
[0,6; 0,7)	33	19,53%	49	28,99%	38	22,49%
[0,7; 0,8)	96	56,80%	63	37,28%	44	26,04%
[0,8; 0,9)	44	26,04%	23	13,61%	101	59,76%
[0,9; 1,0)	0	0,00%	0	0,00%	0	0,00%
Razem	212	100,00%	213	100,00%	213	100,00%

Źródło: opracowanie własne.

W województwie lubelskim, które charakteryzuje się największą fragmentacją rad gmin i jednocześnie największym wzrostem fragmentacji w badanym okresie, aż dla 183 gmin, spośród 212 leżących na terenie województwa, wskaźnik fragmentacji osiągnął wartości powyżej 0,6, z czego aż w 101 gminach jego wartość mieści się w przedziale [0,8, 0,9), co świadczy o bardzo silnym zróżnicowaniu rad (tab. 6).

**Tabela 7.** Fragmentacja polityczna w radach gmin województwa łódzkiego wg poziomu wskaźnika fragmentacji

Wskaźnik fragmentacji (Herfindahl-Hirschman index):	2002		2006		2010	
	liczba gmin	odsetek gmin	liczba gmin	odsetek gmin	liczba gmin	odsetek gmin
(0,0; 0,3)	3	1,78%	7	4,14%	12	7,10%
[0,3; 0,4)	3	1,78%	10	5,92%	7	4,14%
[0,4; 0,5)	2	1,18%	12	7,10%	19	11,24%
[0,5; 0,6)	12	7,10%	28	16,57%	38	22,49%
[0,6; 0,7)	32	18,93%	44	26,04%	47	27,81%
[0,7; 0,8)	70	41,42%	50	29,59%	45	26,63%
[0,8; 0,9)	55	32,54%	26	15,38%	9	5,33%
[0,9; 1,0)	0	0,00%	0	0,00%	0	0,00%
Razem	177	100,00%	177	100,00%	177	100,00%

Źródło: opracowanie własne.

Z kolei rady gmin położonych w województwie łódzkim wykazały najsilniejszy spadek poziomu fragmentacji. W 2002 r. w blisko 74% gmin wskaźnik fragmentacji był większy niż 0,7, podczas gdy obecnie tak wysokie wartości osiąga on tylko w niespełna 32% gmin (tab. 7).

#### 4. Zakończenie

Wyniki badań przedstawione w niniejszym artykule prezentują zbiór informacji na temat stopnia fragmentacji politycznej w organach uchwałodawczych gmin w Polsce po 2002 roku. Ogólna tendencja, którą zaobserwowano, wskazuje na coraz mniejszą fragmentację w radach gmin. Należy zauważyć, że słabnie tempo zachodzących zmian. Spadek poziomu fragmentacji politycznej po wyborach w 2010 r. był znacznie mniejszy niż odnotowany po wyborach z 2006 roku. Może to świadczyć o stopniowym dochodzeniu do pewnej stabilizacji sceny politycznej.

W związku z tym oczekujemy, iż poziom fragmentacji po kolejnych wyborach utrzyma się na zbliżonym poziomie do zarejestrowanego w 2010 roku. Sytuacja ta może wynikać z dojrzewania postaw obywatelskich, rozwoju procedur demokratycznych, rosnącego uporządkowania sceny politycznej, zarówno na poziomie krajowym, jak i regionalnym i lokalnym. Podstawę do zweryfikowania tej hipotezy stanowią będą wyniki kolejnych wyborów samorządowych przewidzianych w 2014 roku.

W związku z tym, że literatura światowa wskazuje na istnienie zależności przyczynowo-skutkowych pomiędzy stopniem fragmentacji politycznej a różnymi aspektami funkcjonowania jednostek samorządu terytorialnego, uzyskane wyniki stanowią dobry punkt wyjścia do poszukiwania odpowiedzi na pytania dotyczące charakteru i siły tych zależności w Polsce. Szczególnymi obszarami zainteresowania autorów w tym zakresie będą: wpływ zróżnicowania politycznego na kształt realizowanych w poszczególnych jednostkach strategii, skala i rodzaj realizowanych inwestycji, zdolność do współpracy z innymi podmiotami czy też sposób gospodarowania finansami.

## Literatura

- André H.M., Kaplan G.A., Ranjit N., Mujahid M.S., *Metropolitan fragmentation and health disparities: Is there a link?*, "The Milbank Quarterly" 2012, vol. 90, no. 1, s. 187-207.
- Ashworth J., Heyndels B., *Government Fragmentation and Budgetary Policy in "Good" and "Bad" Times in Flemish Municipalities*, "Economics & Politics" 2005, vol. 17, s. 245-263.
- Carruthers J.L., Ulfarsson G.F., *Fragmentation and Sprawl Evidence from Interregional Analysis*, "Growth and Change" 2001, vol. 33, s. 312-340.
- Danielewicz J., Turała M., *Wpływ fragmentacji politycznej na współpracę między jednostkami samorządu terytorialnego*, Prace Naukowe UE we Wrocławiu nr 243, UE, Wrocław 2012, s. 273-281.
- Kontopoulos Y., Perotti R., *Government Fragmentation and Fiscal Policy Outcomes: Evidence from OECD Countries*, [w:] *Fiscal Institutions and Fiscal Performance*, eds. J.M. Poterba, J. von Hagen, University of Chicago Press, Chicago 1999, s. 81-102.
- Le Maux B., Rocaboy Y., Goodspeed T., *Political fragmentation, party ideology and public expenditures*, "Public Choice" 2011, vol. 147, no. 1, s. 43-67.
- Rae D., Taylor W.M., *The Analysis of Political Cleavages*, Yale University Press, New Haven 1970.
- Ray J.L., Singer J.D., *Measuring the Concentration of Power in the International System*, Department of Political Science, University of Michigan, Ann Arbor 1973.
- Regulski J., *Samorząd III Rzeczypospolitej, koncepcje i realizacja*, PWN, Warszawa 2000.
- Ustawa z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie terytorialnym, DzU 1990, nr 16, poz. 95.
- Volkerink B., de Haan J., *Fragmented government effects on fiscal policy: new evidence*, "Public Choice" 2001, vol. 109, s. 221-242.
- Zalewski A. (red.), *Nowe zarządzanie publiczne w polskim samorządzie terytorialnym*, Szkoła Główna Handlowa, Warszawa 2005.

## POLITICAL FRAGMENTATION IN COMMUNAL COUNCILS IN POLAND – DYNAMICS AND SPATIAL DIFFERENTIATION

**Summary:** Political fragmentation within local authorities is one of the factors which affect the territorial unit's capacity for development, completing tasks and meeting the needs of local societies. This article aims at outlining the dynamics and features of spatial differentiation in terms of political fragmentation in communal councils in Poland. The analysis covers the results of three elections (2002, 2006 and 2010).

**Keywords:** political fragmentation, communal councils, local government elections.