

# EKONOMIA ECONOMICS

5(17) • 2011



Wydawnictwo Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu  
Wrocław 2011

Redaktor Wydawnictwa: Barbara Majewska

Redakcja techniczna i korekta: Barbara Łopusiewicz

Łamanie: *Comp-rajt*

Projekt okładki: Beata Dębska

Publikacja jest dostępna na stronie [www.ibuk.pl](http://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](http://www.ceeol.com)

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 Wydawnictwa

© Copyright Uniwersytet Ekonomiczny we Wrocławiu  
Wrocław 2011

**ISSN 2080-5977** (Ekonomia)

**ISSN 1899-3192** (Prace Naukowe Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu)

Wersja pierwotna: publikacja drukowana

Druk: Drukarnia TOTEM

Nakład: 200 egz.

## Spis treści

Wstęp .....	9
<b>Bartosz Bartniczak</b> , Szkodliwa dla środowiska pomoc publiczna – próba definicji i identyfikacji .....	11
<b>Tomasz Bąk</b> , Gospodarka odpadami w powiecie leżajskim na poziomie gospodarstwa domowego emigrantów .....	28
<b>Stanisław Czaja, Agnieszka Becla</b> , Spory wokół koncepcji nauki ekonomii zrównoważonego i trwałego rozwoju – ujęcie problemowo-dydaktyczne .....	35
<b>Zbigniew Dokurno</b> , Instytucjonalne uwarunkowania wartości kapitału naturalnego w procesie modernizacji gospodarki w kierunku zrównoważonego rozwoju .....	46
<b>Mariola Drozda</b> , Wybrane problemy logistyczne, prawne i społeczne zaprojektowania i wdrożenia regionalnego systemu gromadzenia i utylizacji elektronicznych odpadów niebezpiecznych .....	57
<b>Dariusz Głuszczyk</b> , Istota rozwoju regionalnego i jego determinanty .....	68
<b>Marian Kachniarz</b> , Bogactwo gmin – efekt gospodarności czy renty geograficznej? .....	81
<b>Ewa Kastrau</b> , Ewolucja przepisów dotyczących opłat za składowanie odpadów w polskim prawie ochrony środowiska .....	95
<b>Grzegorz Kobylko, Małgorzata Sej-Kolasa</b> , Informacyjne uwarunkowania sprawności procesów regulacji w makrosystemie .....	110
<b>Rafał Krawczyk</b> , Corporate governance i jego wpływ na wartość przedsiębiorstwa .....	122
<b>Magdalena Malucha</b> , Architektura europejskiego systemu handlu emisjami z polskiej perspektywy .....	138
<b>Urszula Markowska-Przybyła</b> , Kapitał społeczny – międzynarodowe doświadczenia w problemach pomiaru .....	154
<b>Elżbieta Nawrocka</b> , Rozwój turystyki i przestrzeń. Implikacje dla polityki turystycznej .....	171
<b>Robert Pabierowski, Rafał M. Jakubowski, Paweł Kuśmierczyk</b> , Teoremat Coase’a a alokacja praw własności do zasobów środowiska – eksperymentalne badanie wpływu efektów negocjacyjnych na osiągnięcie społecznego optimum .....	186
<b>Zbigniew Piepiora</b> , Katastrofy naturalne i przeciwdziałanie ich skutkom w Ameryce Centralnej .....	206
<b>Arkadiusz Piwowar</b> , Wybrane aspekty ekonomiczne i ekologiczne stosowania nawozów mineralnych w gospodarstwach rolnych .....	217
<b>Adam Płachciak</b> , Geneza idei rozwoju zrównoważonego .....	231

<b>Zbigniew Przybyła</b> , The history and present of the inter-cooperation network – the study of The New Hanseatic League and The Lusatian League .....	249
<b>Andrzej Raszkowski</b> , Atrakcyjność inwestycyjna regionów – wybrane zagadnienia .....	258
<b>Paweł Skowron</b> , Gospodarowanie odpadami opakowaniowymi w Polsce – stan i perspektywy .....	273
<b>Renata Sosnowska-Noworól</b> , Bezpieczeństwo i higiena pracy przy gospodarowaniu odpadami komunalnymi .....	290
<b>Miłosz Stanisławski</b> , Wybrane aspekty udziału największych przedsiębiorstw w wydatkach badawczo-rozwojowych .....	302
<b>Joanna Szymańska</b> , Ochrona przyrody w opinii mieszkańców województwa dolnośląskiego .....	330
<b>Piotr Szymański</b> , Model nadania ekonomicznej wartości obszarom cennym przyrodniczo .....	347
<b>Dorota Teneta-Skwiercz</b> , Charakterystyka planów zrównoważonego rozwoju na przykładzie grupy Sony i korporacji Unilever .....	367
<b>Stanisław Urban</b> , Problemy wykorzystania i ochrony ziemi w Polsce .....	379
<b>Edward Wiszniowski</b> , Rachunkowość finansowa a ekologia .....	391
<b>Anetta Zielińska</b> , Potencjalna użyteczność analizy kosztów i korzyści do oceny i wyceny obszarów przyrodniczo cennych .....	405

## Summaries

<b>Bartosz Bartniczak</b> , Environmentally harmful state aid – an attempt to define and identify .....	27
<b>Tomasz Bąk</b> , Litter economy in Leżajsk district at the level of emigrants household .....	34
<b>Stanisław Czaja, Agnieszka Becla</b> , Disputes around the conception of sustainable and permanent development of economics science – the problem and didactic approach .....	45
<b>Zbigniew Dokurno</b> , Institutional determinants of the value of natural capital in the process of modernization of the economy towards sustainable development .....	56
<b>Mariola Drozda</b> , Selected logistic, legal and social problems of design and implementation of regional system of accumulation and utilization of electric dangerous waste .....	67
<b>Dariusz Głuszczyk</b> , The essence of regional development and its determinants .....	80
<b>Marian Kachniarz</b> , Communities wealth – the effect of thrift or geographical rent? .....	94

---

<b>Ewa Kastrau</b> , Evolution of regulations concerning warehousing charges of waste in the Polish environment protection law .....	109
<b>Grzegorz Kobyłko, Małgorzata Sej-Kolasa</b> , Information determinants of the efficiency of regulation processes in macrosystem .....	121
<b>Rafał Krawczyk</b> , Corporate governance and its impact on company value ..	137
<b>Magdalena Malucha</b> , Architecture of the European trade emission system from the Polish perspective .....	153
<b>Urszula Markowska-Przybyła</b> , Social capital – international experience in measurement problems .....	170
<b>Elżbieta Nawrocka</b> , The development of tourism and space. Implications for tourism policy .....	185
<b>Robert Pabierowski, Rafał M. Jakubowski, Paweł Kuśmierczyk</b> , Coase theorem and allocation of environmental property rights – experimental studies of the effect of bilateral negotiations on social optimum .....	200
<b>Zbigniew Piepiora</b> , Natural disasters and counteracting their effects in Central America .....	216
<b>Arkadiusz Piwowar</b> , Chosen economic and ecological aspects of mineral fertilizers usage in farms .....	230
<b>Adam Plachciak</b> , The origin of sustainable development idea .....	248
<b>Zbigniew Przybyła</b> , Historia i terażniejszość sieci międzynarodowej współpracy – studium przypadku nowej Hanzy i Związku Miast Łużyckich ....	257
<b>Andrzej Raszkowski</b> , Investment attractiveness of regions – selected problems .....	272
<b>Paweł Skowron</b> , Management of packing waste in Poland – state and perspective .....	289
<b>Renata Sosnowska-Noworól</b> , Occupational health and safety in municipal waste management .....	301
<b>Miłosz Stanisławski</b> , Chosen aspects of the biggest enterprises participation in research and development expenditure .....	326
<b>Joanna Szymańska</b> , Protection of nature in the opinion of Lower Silesia voivodeship population .....	346
<b>Piotr Szymański</b> , Model of attributing economic value to natural valuable areas .....	366
<b>Dorota Teneta-Skwiercz</b> , The description of sustainable development’s plans based on the example of Sony Group and Unilever .....	378
<b>Stanisław Urban</b> , Problems of land utilization and protection in Poland .....	390
<b>Edward Wiszniowski</b> , Financial accounting and ecology .....	404
<b>Anetta Zielińska</b> , Potential usefulness of the cost-benefit analysis for the assessment and evaluation of natural valuable areas .....	416

**Marian Kachniarz**

Uniwersytet Ekonomiczny we Wrocławiu

---

## **BOGACTWO GMIN – EFEKT GOSPODARNOŚCI CZY RENTY GEOGRAFICZNEJ?**

---

**Streszczenie:** W artykule podjęto temat interakcji pomiędzy działalnością gminy a lokalnym rozwojem gospodarczym. Autor stawia w nim tezę, że rola gmin w budowaniu swej bazy dochodów własnych jest zbyt przeceniana. Powszechnie identyfikowana gospodarność gmin nie jest więc przyczyną lokalnego rozwoju gospodarczego, lecz raczej skutkiem zwiększonych dochodów wynikających z renty geograficznej. Na poparcie tezy w artykule przedstawiono analizę 100 gmin o relatywnie najwyższych dochodach własnych. W tej elitarnej grupie znalazły się jedynie te gminy, których dochody własne ewidentnie kształtowane są przez czynniki przestrzenne.

**Słowa kluczowe:** samorząd terytorialny, dochody własne, renta geograficzna, finanse samorządowe.

### **1. Wstęp**

Za organizację zdecydowanej większości usług publicznych na poziomie lokalnym odpowiada samorząd gminny. Zakres tych spraw, od wielu usług o charakterze administracyjnym poprzez zadania społeczne aż po komunalne i techniczne, obrazowo ujmuje M. Kulesza, używając wręcz określenia, że „gmina to prawdziwy kombajn” i że „w większości zestawień nie jesteśmy w stanie w zbiorze zebranych danych odwzorować wszystkich aspektów działalności ocenianych samorządów”<sup>1</sup>.

Wiele z dotychczasowych badań dotyczących strategii rozwoju lokalnego wydaje się tę opinię potwierdzać. Koncentrują się one głównie na analizie instytucjonalnych form wspomagania sfery społeczno-gospodarczej<sup>2</sup>. Druga, choć mniej

---

<sup>1</sup> M. Kulesza, *Do sukcesu nieodzowne jest szczęście*, „Rzeczpospolita” z 20.07.2010.

<sup>2</sup> J. Parysek, *Rola samorządu terytorialnego w rozwoju lokalnym*, [w:] J. Parysek (red.), *Rzeczpospolita* 1995; A. Klasik, F. Kuźnik, *Planowanie strategiczne rozwoju regionalnego i lokalnego*, [w:] S. Dolata (red.), *Funkcjonowanie samorządu terytorialnego – doświadczenia i perspektywy*, Uniwersytet Opolski, Opole 1998; L. Patrzalek, *Samorząd terytorialny a rozwój gospodarki lokalnej*, [w:] B. Gruchman, D. Śniegowska (red.), *Gospodarka lokalna w warunkach samorządności*, ZNAE

liczna, grupa prac zmierza do charakterystyki przestrzennych różnic w rozwoju lokalnym, próbując przy tym określić ich przyczyny<sup>3</sup>. W większości tych opracowań zakłada się, że jednym z zasadniczych elementów kształtujących stronę dochodową gmin jest aktywność samych organów samorządu (kreowanie strategii, innowacje w zarządzaniu, pobudzanie przedsiębiorczości itp.).

Wydaje się jednak, że zwłaszcza w pierwszym okresie badań nad odrodzoną w Polsce samorządnością (lata 90.), efekt ten był wyraźnie przeceniany. Dominowało w nim przekonanie, że gmina dysponuje zasadniczym wpływem na kształtowanie się lokalnego oblicza gospodarki, przy czym minimalizowano znaczenie pozostałych uwarunkowań.

Ta perspektywa przeniknęła także do sfery publicznej. Przykładem są próby określania gospodarności i sprawności samorządów w wielu konkursach i rankingach<sup>4</sup>. Jednym z fundamentalnych kryteriów jest tzw. baza ekonomiczna poszczególnych jednostek wyrażona wielkością dochodów własnych. Im wyższe dochody własne w strukturze dochodów, tym większa jego samodzielność finansowa w projektowaniu i wykonywaniu postawionych przed nim zadań. Z tego powodu zatem gospodarny samorząd powinien podejmować działania zmierzające do aktywizacji społeczno-gospodarczej swojej wspólnoty. Stąd już krok do postawienia hipotezy, że im większe dochody własne, tym sprawniejszy, gospodarniejszy i lepszy samorząd. Wyżej też ocenia się efekty pracy kierujących takimi jednostkami.

U podstaw tej tezy legło przeświadczenie, że w interakcji samorząd–gospodarka (S-G), dominujące i kreatywne znaczenie ma ten pierwszy element (rys. 1).

Teza ta przyświeca wielu badaniom ekonomicznym i wszystkim niemalże rankingom. Ze względu na medialną atrakcyjność i prostotę przekazu, odgrywa dużą rolę w kształtowaniu wizerunku poszczególnych samorządów. Jest także często merytorycznym i niekwestionowanym argumentem używanym w kampaniach

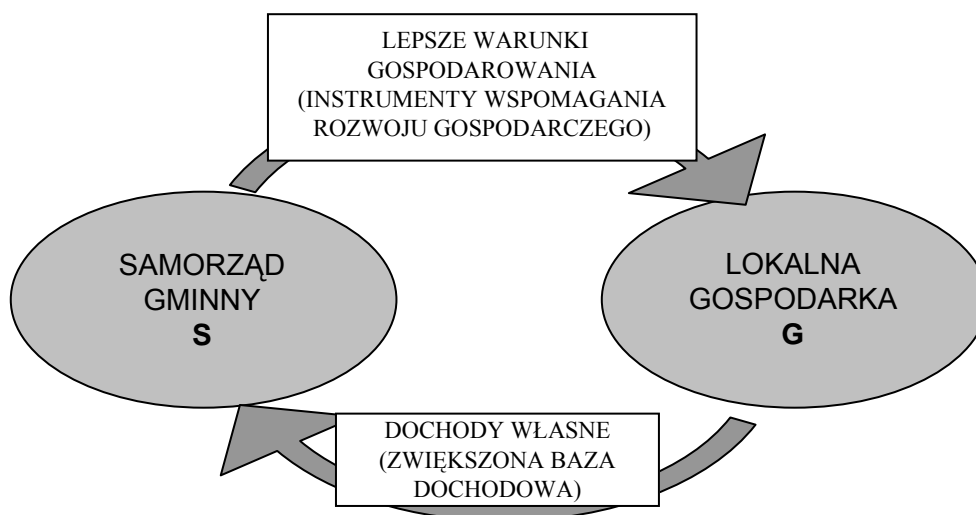
---

w Poznaniu nr 205, Poznań 1992; B. Słomińska, *Gmina w procesach stymulowania przedsiębiorczości*, „Samorząd Terytorialny” 2007, nr 3; D. Śniegowska, *Samorząd terytorialny a rozwój gospodarki lokalnej*, [w:] B. Gruchman, D. Śniegowska (red.), *Gospodarka lokalna w warunkach samorządności*, ZNAE w Poznaniu nr 205, Poznań 1992; A. Sztando, *Oddziaływanie samorządu lokalnego na rozwój lokalny w świetle ewolucji modeli ustrojowych gmin*, „Samorząd Terytorialny” 1998, nr 11; E. Wenerska, *Udział władz gminy w kreowaniu rozwoju lokalnego*, [w:] M. Obrębski (red.), *Gospodarka lokalna w teorii i praktyce*, Wydawnictwo AE we Wrocławiu, Wrocław 1997; A. Zalewski, *Ekonomika rozwoju lokalnego (wybrane zagadnienia)*, [w:] E. Dźbik (red.), *Gospodarka miejska*, SGH, Warszawa 1995; M. Ziółkowski, *Rola samorządu gminy w kształtowaniu rozwoju lokalnego*, SGH, Warszawa 2003.

<sup>3</sup> W. Dziemianowicz, P. Swianiewicz (red.), *Gmina pasywna*, Studia KPZK PAN nr 117, Warszawa 2007; Gorzelak G. (red.), *Polska lokalna 2007*, Wyd. Scholar, Warszawa 2008; M. Stawicki (red.), *Fundusze europejskie w gminach*, Ministerstwo Rozwoju Regionalnego, Warszawa 2009.

<sup>4</sup> Przykładem są rankingi publikowane już od lat we „Wspólnocie” czy „Rzeczpospolitej”, ale także konkursy regionalne typu „Złota Jedyńka” (dolnośląskie).

elekcyjnych. Można zatem uznać, że zagadnienie to odgrywa znaczącą rolę w kształtowaniu wizerunku poszczególnych jednostek, ale także wyników wyborów samorządowych.



**Rys. 1.** Model interakcji S-G między gminą a lokalną gospodarką

Źródło: opracowanie własne.

Tymczasem uprawniona wydaje się teza, że w interakcji S-G dominujące i kreatywne znaczenie ma element drugi, czyli lokalny system gospodarczy. W zasadniczej zatem części baza dochodowa nie jest kształtowana przez gminę i jej siłę oddziaływania na gospodarkę. Jest natomiast odwrotnie – to charakter lokalnej gospodarki decyduje przede wszystkim o wielkości jej dochodów własnych. Nie oznacza to całkowitej negacji skuteczności gmin w kształtowaniu polityki lokalnego rozwoju, lokalny system gospodarczy jest bowiem szansą, a nie gwarancją sukcesu. Nie wszystkie gminy w jednakowym stopniu wykorzystują swoje uwarunkowania. Nie jest jednak prawdą, że większe dochody własne są głównie funkcją sprawności i gospodarności samorządu. Niesłusznie zatem, przez pryzmat tej kategorii, ocenia się także kierujących takimi jednostkami.

Wpływ gminy na kształtowanie swej bazy dochodowej jest ograniczony i zwykle przeceniany. Jej rozwój warunkują przede wszystkim czynniki przestrzenne związane z położeniem geograficznym. Powszechnie identyfikowana gospodarność gmin nie jest więc przyczyną lokalnego rozwoju gospodarczego, lecz raczej skutkiem zwiększonych dochodów wynikających z renty geograficznej.

Celem relacjonowanych w tym artykule badań jest zatem wykazanie, że największy wpływ na kształtowanie bazy dochodowej gmin ma tzw. renta geograficzna.



Renta geograficzna jest premią za położenie geograficzne w określonym układzie społeczno-gospodarczym. Jest ona połączeniem renty gruntowej Thünera, dotyczącej kosztów transportu i związanej z tym lokalizacji danego rodzaju produkcji, oraz renty miejskiej von Wiesera, dotyczącej aktywności ekonomicznej ludności zamieszkującej dany teren<sup>5</sup>. Uwzględnia ona zarówno zasoby naturalne, odległość od granicy, bliskość szlaków komunikacyjnych, jak i odległość od centrów aktywności gospodarczej i biegunów wzrostu oraz społeczne i historyczne uwarunkowania rozwoju gospodarczego. Choć wpływ tych czynników na poziom rozwoju lokalnego jest niezaprzeczalny, to literatura na temat renty geograficznej w badaniach ekonomiczno-przestrzennych jest bardzo skromna<sup>6</sup>.

## 2. Metodyka badań

Przedmiotem badań jest sto samorządów gminnych, które w 2010 r. wykazały się najwyższymi dochodami własnymi na jednego mieszkańca (na 2479 gmin w Polsce). Określenia tej grupy gmin dokonano na podstawie danych Banku Danych Lokalnych GUS (zob. tab. 1).

By ocenić, w jakim stopniu wielkość dochodów własnych jest skutkiem renty geograficznej, przeprowadzono analizę położenia geograficznego każdej gminy. Identyfikowano w ten sposób elementy geograficzno-przestrzenne, które mają decydujący wpływ na kształtowanie się strony przychodowej badanych gmin. Brano tu pod uwagę zarówno cechy wewnętrzne gmin, jak i ich otoczenie.

Do badanych cech wewnętrznych gmin należały m.in.: wiodące elementy struktury społeczno-gospodarczej gminy, główne źródła dochodów własnych gminy, elementy infrastruktury technicznej (komunalnej, przemysłowej, komunikacyjnej, a nawet wojskowej). W celu określenia struktury dochodów własnych gmin dokonano analizy danych źródłowych zawartych w Banku Danych Lokalnych. W większości przypadków konieczne było jednak sprecyzowanie informacji – w tym celu dokonywano badań bezpośrednich, analizując Biuletyny Informacji Publicznej (budżety, strategie itp.). W ocenie struktury społeczno-gospodarczej gmin pomocna była wiedza z zakresu geografii ekonomicznej kraju.

W ocenie cech zewnętrznych uwzględniano przede wszystkim relację położenia gminy względem głównych aglomeracji, centrów gospodarczych, ciągów komunikacyjnych, zasobów naturalnych, rejonów fizyczno-geograficznych, obszarów problemowych, a także granic kraju. Na podstawie tych cech dokonano indywidualnej oceny każdej ze 100 gmin, wyodrębniając specyficzne elementy decydujące o wysokich dochodach własnych na jednego mieszkańca. Przy okazji sprawdzano, w jakim stopniu dochody w roku 2010 kształtowane były przez wydarzenia epizo-

---

<sup>5</sup> K. Kopaczewska, *Renta geograficzna a rozwój społeczno-gospodarczy*, CEDEWU, Warszawa 2008, s. 13.

<sup>6</sup> Tamże, s. 15.

dyczne (dochody nadzwyczajne). Poza jednym przypadkiem, skomentowanym w dalszej części artykułu, sytuacji takich nie zanotowano.

W większości gmin o wysokich wartościach dochodów decydowały pojedyncze elementy (jak np. dochody z opłat eksploatacyjnych oraz podatku od nieruchomości zajętych pod działalność gospodarczą gmin „górnicych” czy relatywnie wyższe dochody z podatku CIT i PIT gmin będących częścią zespołów aglomeracyjnych).

**Tabela 1.** Wykaz gmin o najwyższych dochodach własnych na 1 mieszkańca (2010 r.)

Lp.	Gmina	Dochody własne (zł/mieszk.)	Lp.	Gmina	Dochody własne (zł/mieszk.)
1	2	3	4	5	6
1	Kleszczów	36 073,26	51	Raszyn	2 744,26
2	Nowe Warpno	32 672,48	52	Ożarów Mazowiecki	2 740,89
3	Rewal	15 202,23	53	Kosakowo	2 733,55
4	Międzyzdroje	6 883,39	54	Rzekuń	2 730,13
5	Polkowice	5 795,01	55	Niepołomice	2 714,64
6	Ornontowice	5 562,81	56	Dobrzeń Wielki	2 693,22
7	Grębocice	5 528,88	57	Rzgów	2 691,85
8	Krynica Morska	5 101,23	58	Cisna	2 691,05
9	Suchy Las	5 080,63	59	Imielin	2 675,89
10	M.st. Warszawa	4 941,33	60	Gniewino	2 612,41
11	Kobierzyce	4 429,01	61	Komorniki	2 600,31
12	Sopot	4 322,62	62	Gdańsk	2 597,08
13	Tarnowo Podgórne	4 316,14	63	Bielsko-Biała	2 591,16
14	Mielno	4 210,34	64	Jastarnia	2 576,06
15	Mielnik	4 035,36	65	Krynica-Zdrój	2 567,39
16	Konstancin-Jeziorna	4 030,16	66	Lubin	2 565,28
17	Ustronie Morskie	3 985,00	67	Szczawno-Zdrój	2 563,05
18	Podkowa Leśna	3 937,27	68	Łęknica	2 553,09
19	Dziwnów	3 864,00	69	Ustka	2 546,78
20	Bogatynia	3 838,81	70	Kórnik	2 535,99
21	Nadarzyn	3 827,81	71	Milanówek	2 531,77
22	Rudna	3 774,45	72	Osielsko	2 526,53
23	Michałowice	3 773,76	73	Sławków	2 525,20
24	Słupno	3 717,68	74	Gdynia	2 515,24
25	Przykona	3 693,39	75	Chełm Śląski	2 471,48
26	Lesznowola	3 425,62	76	Gliwice	2 468,67
27	Kalisz Pomorski	3 399,00	77	Słubice	2 442,17
28	Kłeczew	3 355,89	78	Zabrze	2 420,17
29	Solina	3 348,98	79	Kobylnica	2 416,01
30	Jerzmanowa	3 338,90	80	Lutowiska	2 415,41
31	Sitkówka-Nowiny	3 338,48	81	Powidz	2 410,11
32	Rząśnia	3 307,67	82	Dąbrowa Górnicza	2 409,76
33	Wrocław	3 297,99	83	Pruszcz Gdański	2 400,11

Tabela 1, cd.

1	2	3	4	5	6
34	Łeba	3 178,69	84	Świnoujście	2 396,42
35	Poznań	3 123,64	85	Siechnice	2 393,73
36	Karpacz	3 122,08	86	Stare Babice	2 382,78
37	Kobyłka	3 107,29	87	Zakopane	2 382,44
38	Różan	3 064,02	88	Marklowice	2 373,61
39	Tychy	3 043,21	89	Kobylanka	2 368,70
40	Katowice	3 036,17	90	Grodzisk Mazowiecki	2 362,49
41	Piaseczno	2 984,18	91	Otwock	2 357,31
42	Izabelin	2 947,19	92	Pruszcz Gdański	2 351,41
43	Kraków	2 917,82	93	Darłowo	2 348,23
44	Płock	2 898,55	94	Połaniec	2 346,62
45	Puchaczów	2 892,09	95	Bobrowice	2 309,76
46	Goczałkowice-Zdrój	2 827,73	96	Mszczonów	2 307,74
47	Słupsk	2 768,13	97	Kampinos	2 302,99
48	Gogolin	2 758,05	98	Postomino	2 297,30
49	Gierałtowice	2 293,35	99	Pawłowice	2 296,99
50	Łomianki	2 751,85	100	Ustroń	2 295,36

Źródło: opracowanie własne na podstawie GUS.

W kilku jednak przypadkach sytuacja była nieco bardziej skomplikowana, wymagało to bowiem głębszej oceny struktury dochodów celem określenia elementów wiodących. Przykładowo: poważną część dochodów własnych Gliwic i Zabrze stanowią wpływy z opłat eksploatacyjnych oraz dochody z podatków od nieruchomości zajętych pod kopalnie węgla kamiennego. Okazuje się jednak, że większą rolę odgrywają tu kategorie dochodów własnych, typowych dla obszarów aglomeracyjnych. Średni udział wpływów z opłat eksploatacyjnych i podatków od nieruchomości kopalnianych w dochodach własnych wszystkich gmin miejskich woj. śląskiego w 2010 r. wyniósł 27,6%. W Gliwicach było to już tylko 23,6%, a w Zabrzu jeszcze mniej, bo jedynie 19,6% (wobec np. 34% w Chorzowie)<sup>7</sup>. Zatem to oddziaływanie czynnika aglomeracyjnego należy przypisać większe znaczenie w kształtowaniu dochodów własnych tych miast.

### 3. Wyniki badań i typologia gmin

Specyficzne cechy zewnętrzne związane ze strukturą społeczno-gospodarczą oraz powiązane z nimi dominujące kategorie dochodów własnych na 1 mieszkańca, stały się podstawą typologii lokalizacji gmin, w której wymieniono 8 grup o odmiennych cechach charakterystycznych (zob. tab. 2).

<sup>7</sup> Bank Danych Lokalnych, [www.stat.gov.pl/bdl](http://www.stat.gov.pl/bdl).

**Tabela 2.** Typy zidentyfikowanych lokalizacji

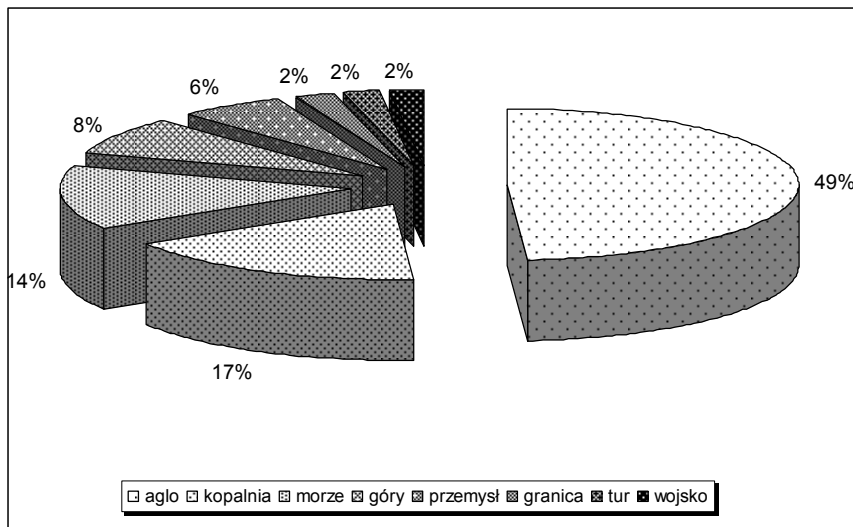
Typ lokalizacji	Cechy
Aglo	gminy będące częścią zespołów aglomeracyjnych
Kopalnia	gminy, w których zlokalizowane są duże ośrodki eksploatacji surowców naturalnych
Przemysł	gminy, w których zlokalizowane są duże zakłady przemysłowe
Morze	gminy zlokalizowane na wybrzeżu morza
Góry	gminy zlokalizowane w górach
Granica	gminy zlokalizowane na granicy państwa
Tur	gminy turystyczne zlokalizowane poza wybrzeżem morza i górami
Wojsko	gminy, w których znajduje się infrastruktura wojskowa

Źródło: opracowanie własne.

Określenie liczebności poszczególnych typów lokalizacji pozwoliło odzwierciedlić gradację elementów o największej sile oddziaływania na dochody własne gmin. Spośród 100 gmin o najwyższych dochodach własnych na 1 mieszkańca prawie połowa (49%) jest częścią zespołów aglomeracyjnych. Znajdują się tu zarówno gminy będące rdzeniem aglomeracji (np. Miasto Stołeczne Warszawa, Wrocław, Poznań, Katowice, Kraków), jak i jednostki tworzące bezpośrednie jej otoczenie (Kobierzyce/Wrocław, Tarnowo Podgórne/Poznań, Konstancin Jeziorna/Warszawa). Zdecydowanie największy kompleks badanych gmin, obejmujący 17 jednostek, znajduje się w aglomeracji warszawskiej. Dużo mniej takich samorządów znajduje się w aglomeracji śląskiej – 6, poznańskiej – 5 czy wrocławskiej – 3.

Kolejny pod względem liczebności typ lokalizacji tworzą gminy związane z przemysłem wydobywczym (17%). Należy do nich gmina Kleszczów, w której znajduje się największy kompleks energetyczno-wydobywczy „Bełchatów”. Gmina ta jest liderem omawianego zestawienia (36 073 zł dochodów własnych na 1 mieszkańca). W zestawieniu znalazły się ponadto pozostałe gminy, w których prowadzona jest eksploatacją węgla brunatnego i istnieje oparta na nim energetyka (Rząśnia, Bogatynia, Przykona, Kleczew). Największy kompleks tworzy jednak 5 gmin związanych z eksploatacją rudy miedzi w LGOM. Należą do nich Polkowice, Grębocice, Rudna, Jerzmanowa i Lubin. Z kopalniami węgla kamiennego związane są gminy Ornontowice, Puchaczów (Bogdanka), Chełm Śląski, Markłowice i Pawłowice. W tej kategorii znajdują się także gminy Sitkówka-Nowiny oraz Gogolin, w których znajdują się ośrodki wydobycia i przetwórstwa wapieni, margli i dolomitów (tzw. białe zagłębia).

Niewiele mniej liczny typ lokalizacji, zawierający 14 jednostek, tworzą gminy nadmorskie. Znajdują się tu trzy jednostki z pierwszej piątki całego zestawienia (Nowe Warpno, Rewal, Międzyzdroje). Niemalże zwarty ciąg tworzą gminy Pomorza Zachodniego – Świnoujście, Międzyzdroje, Dziwnów, Ustronie Morskie, Mielno, Darłowo i Postomino.



**Rys. 2.** Struktura poszczególnych typów lokalizacji pod względem liczby jednostek

Źródło: opracowanie własne.

Gminy, których wspólną cechą jest lokalizacja na terenach górskich, jest w zestawieniu 8, z tego 3 o charakterze uzdrowiskowym (Krynica, Szczawno i Ustron). Należą do nich także Zakopane i Karpacz oraz gminy bieszczadzkie – Solina, Cisna i Lutowiska.

Sześć elementów zawiera grupa gmin związana z przemysłem. Należą tu gminy „energetyczne”, w których zlokalizowane są elektrownie opalane węglem kamiennym (Państwów i Dobrzeń Wielki k. Opola), elektrownie wodne (Dychów) oraz huty (Dąbrowa Górnicza). Gmina Sławków związana jest z sektorem logistycznym, natomiast na terenie pomorskiego Gniewina znajduje się elektrownia szczytowo-pompowa „Żarnowiec” oraz fragment Specjalnej Strefy Ekonomicznej (podstrefa Pomorskiej SSE)

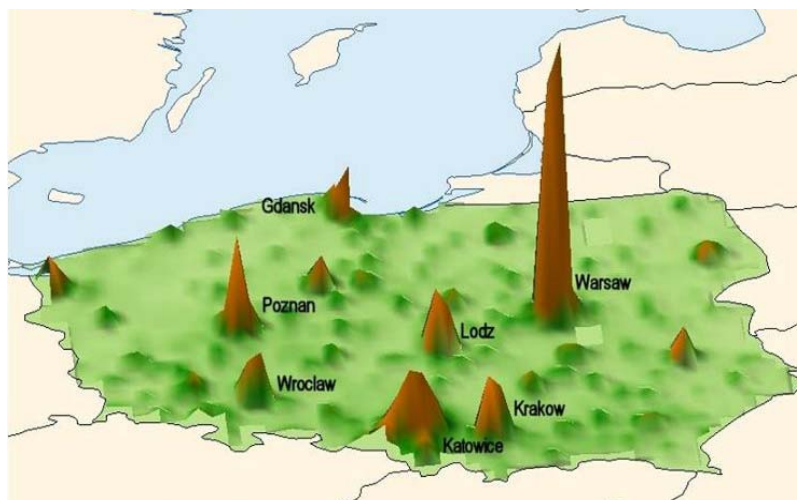
Specyficzną grupę tworzą gminy turystyczne zlokalizowane jednak poza głównymi obszarami, jakimi są morze i góry. Ze względu właśnie na tę specyfikę postanowiono je potraktować odrębnie. Do tej grupy należą dwie gminy stanowiące lotniskowe zaplecze aglomeracji warszawskiej – położona nad Narwią gmina Różan oraz Mielnik nad Bugiem.

Podobnie dwuelementowe są dwa ostatnie typy lokalizacji – gminy graniczące z Niemcami (Łęknica i Słubice), oraz z obiektami wojskowymi (Powidz – baza lotnicza, Kalisz Pomorski – poligon).

#### 4. Dyskusja nad wynikami

W grupie 100 gmin o relatywnie najwyższych dochodach własnych, znajdują się jedynie takie jednostki, w których bez trudu można zdefiniować korzyści położenia. Nie znalazła się tu żadna gmina, której pozycję można przypisać jedynie aktywności zarządzających (np. innowacyjnym rozwiązaniom w zakresie zarządzania, szczególnej aktywności lokalnego społeczeństwa itp.). Świadczy to o dużej roli renty geograficznej w kształtowaniu tej kategorii dochodów. Można wręcz stwierdzić, że w wielu gminach, wielkość dochodów własnych zależy od dobrego wykorzystania szansy, jaką daje położenie.

Najsilniej oddziałującym czynnikiem jest położenie w obrębie aglomeracji, co potwierdza koncentrację rozwoju gospodarczego polskiej przestrzeni (zob. rys. 3). Paradoksalnie proces ten zachodzi nawet przy braku aktywnej polityki władz gmin w zakresie polityki przestrzennej, co wynika m.in. z porównania ze stopniem pokrycia planami przestrzennymi tych gmin<sup>8</sup>. Oddziaływanie czynnika aglomeracyjnego jest na tyle silne, że nawet pasywna polityka gmin nie jest w stanie zniwelować jego wpływu na wysokie dochody własne. Kształtowane są one zarówno przez udział w podatkach CIT (koncentracja obiektów przemysłowych, handlowych i logistycznych), jak i PIT (wyższy status i dochody nowych przedmieść). Zdecydowanie wyższe są tu także dochody z obrotu mieniem komunalnym (wyższe ceny nieruchomości).



Rys. 3. Przestrzenny rozkład aktywności gospodarczej w Polsce

Źródło: World Bank GIS Laboratory za: I. Gill, *Regional development policies: Place-based or people-centred?* <http://www.voxeu.org/index.php?q=node/5644> [30.03.2011].

<sup>8</sup> P. Śleszyński i in., *Stan zaawansowania planowania przestrzennego w gminach*, IGiPZ PAN, Warszawa 2007, s. 235.

Kolejna pod względem liczebności grupa gmin buduje swój potencjał dochodowy na opłatach eksploatacyjnych z zakładów wydobywczych. Wpływy te uzupełniane są często dochodami z funkcjonowania zakładów przetwórczych (elektrownie, cementownie). Jest to ewidentna korzyść wynikająca z renty położenia. Wyróżnić tu należy gminy, które wykorzystując swój obecny potencjał dochodowy, prowadzą aktywną politykę dywersyfikacji lokalnej struktury gospodarczej (np. Polkowice). Niestety, takie działania obliczone na przyszłość, gdy po wyczerpaniu surowców znikną nadzwyczajne dochody, nie jest w tej grupie gmin zbyt powszechne. Wręcz przeciwnie – daje się zauważyć wyraźną tendencję zwiększonych wydatków na administrację. Najdroższą administrację w przeliczeniu na 1 mieszkańca w Polsce ma lider analizowanego tu zestawienia gmina Kleszczów<sup>9</sup>. Przeznaczanie wysokich dochodów własnych na wydatki związane jedynie z konsumpcją trudno nazwać gospodarnością.

W dalszej kolejności znajdują się gminy o profilu turystycznym. Rozdzielono je ze względu na specyfikę położenia (morze, góry i inne). W sumie jednak stanowią one drugą pod względem liczebności grupę 24 gmin. Dominują gminy nadmorskie (14) przy tylko 8 zlokalizowanych w górach. Pewnym zaskoczeniem jest brak w tym zestawieniu gmin z obszarów pojezierzy wobec aż trzech gmin bieszczadzkich. Choć można zauważyć różnice w wykorzystaniu potencjalnych walorów w poszczególnych gminach, to trudno jednak oprzeć się wrażeniu, że to przede wszystkim reńce geograficznej zawdzięczają swe dochody Karpacz, Zakopane, Łeba czy Rewal.

Wyjątkiem od reguły, wymagającym szerszego komentarza, jest gmina Nowe Warpno – najmniejsza gmina w Polsce (1200 mieszkańców), która zajęła w zestawieniu bardzo wysoką drugą pozycję. Jest to jedyny przypadek, którego pozycja w rankingu wynika z nadzwyczajnych, ale epizodycznych wpływów budżetowych. Gmina, której planowany budżet na rok 2010 wynosił ok. 7 mln zł, uzyskała od Urzędu Morskiego część zaległej zapłaty za eksploatację wód Zalewu Szczecińskiego (ok. 40 mln zł!). Wody te, będące akwenem żegludowym, a wchodzące w skład terytorium gminy, potraktowane zostały w wyroku NSA jak obszary, na których prowadzona jest działalność gospodarcza.

Wśród gmin o dominujących dochodach z działalności przemysłowej (wyłączając górnictwo i przetwórstwo surowców) znalazły się niewielkie jednostki, w których zlokalizowane są duże zakłady. Wyjątkiem jest Dąbrowa Górnicza, w której zlokalizowana jest Huta „Katowice” – jeden z największych terytorialnie zakładów przemysłowych w Polsce. Nawet w przypadku gminy Gniewino, w której utworzono strefę przemysłową (ale w celu aktywizacji obiektów pozostałych po budowie elektrowni atomowej) oraz Sławkowa, gdzie utworzono Euroterminal (ale korzystający z lokalizacji linii szerokotorowej), trudno oprzeć się wrażeniu, że za-

---

<sup>9</sup> *Raport o wynikach kontroli kosztów funkcjonowania administracji samorządowej*, Najwyższa Izba Kontroli. Departament Administracji Publicznej, Warszawa 2006.

sadniczą rolę w powstaniu tych struktur odgrywała nie gospodarność gmin, ale istniejąca infrastruktura. W Gniewinie największe dochody pochodzą z elektrowni szczytowo-pompowej w Żarnowcu.

W pozostałych gminach, niedających się zaklasyfikować do wyżej omawianych grup, również o dochodach decyduje specyfika ich położenia. Spośród wielu gmin usytuowanych na granicy z Niemcami, które jeszcze na początku tego wieku, czerpały znaczące dochody z handlu transgranicznego, pozostały jedynie dwie – Słubice i Łęknica. W obu znajdują się dwa największe nad zachodnią granicą bazyry handlowe (Bazar „Manhattan” w Łęknicy z ok. 1000 placówek handlowych oraz bazar miejski w Słubicach – ok. 1200 placówek). Pokazuje to zmniejszającą się rolę tego czynnika lokalizacji oraz nietrwałość dochodów wskutek zmieniającej się sytuacji społeczno-gospodarczej. Na terenie gminy Kalisz Pomorski zlokalizowane są tereny poligonu Drawsko Pomorskie, za które wojsko odprowadza podatek jak od działalności gospodarczej, podobna sytuacja występuje w gminie Powidz, gdzie zasadniczym dochodem są opłaty za eksploatację terenów największego w Polsce lotniska wojskowego.

Potwierdza się więc teza, że renta geograficzna jest ważnym czynnikiem kształtującym bazę dochodową gmin. Oczywiście istnieją takie jednostki, które przy podobnych uwarunkowaniach nie osiągają aż tak wysokiego poziomu dochodów. Częściowo może to wynikać z przyjętego systemu pomiaru (wartość dochodów na 1 mieszkańca), co może premiować jednostki o mniejszej liczbie mieszkańców. Z drugiej strony, faktem jest, że niektóre gminy lepiej wykorzystują na przykład swoje aglomeracyjne położenie od innych. Z jakichś powodów lokalny system gospodarczy rozwija się tam lepiej niż w innych gminach. Czy jednak jest to tylko funkcja aktywności gminy, czy raczej uwarunkowań od niej niezależnych (np. logistyki głównych inwestorów)? Czy sukces podwrocławskich Kobierzyc wynika z aktywności gminy czy też niezależnej od niej renty geograficznej? Siła przyciągania tego najdogodniejszego węzła komunikacyjnego była tak wielka, że inwestycjom nie przeszkodziła nawet wysoka bonitacja gleb (I klasa), które powinny podlegać ochronie prawnej. Co ma większy wpływ na kierunki rozwoju budownictwa mieszkaniowego wokół aglomeracji warszawskiej – polityka okolicznych gmin, czy też preferencje inwestorów? Wydaje się, że rozstrzygnięcie tego typu dylematów wymaga pogłębionych badań, choć w niniejszym artykule zwraca się jednak uwagę na siłę czynników społeczno-gospodarczych, w dużej mierze niezależnych od gminy.

Rozszerzając powyższe badania, przeanalizowano także analogiczną grupę gmin o najniższej wartości dochodów własnych na jednego mieszkańca. W tak uzyskanym zestawieniu nie ma miejsca choćby dla jednej gminy, która mieściłaby się w określonych powyżej typach lokalizacji. Dominują tu przede wszystkim gminy wiejskie (jedynie trzy mają status gmin miejsko-wiejskich) z niskotowarowym i rozdrobnionym rolnictwem oraz drobną działalnością rzemieślniczą. Obie te funkcje nie generują znaczących dochodów własnych gmin. Olbrzymia większość, bo aż 33 gminy z tego zestawienia zlokalizowane są na terenie województwa lubelskiego, po kilkanaście gmin pochodzi z województw: podkarpackiego, małopolskiego,



skiego oraz mazowieckiego. Mniejsza grupa (po kilka gmin) znajduje się na terenie podlaskiego i świętokrzyskiego. Z łódzkiego, wielkopolskiego oraz warmińsko-mazurskiego reprezentowane są jednostkowe przypadki. Pozostałe województwa nie mają ani jednej jednostki w setce gmin o najniższych dochodach własnych na jednego mieszkańca.

Tak zwana gospodarność gmin, rozumiana jako zdolność do pobudzania rozwoju lokalnego i tym samym zwiększania dochodów własnych, pełni w świetle powyższych wyników jedynie funkcję uzupełniającą. W obecnych uwarunkowaniach formalnoprawnych funkcja ta zdolna jest jedynie modyfikować pozycję gmin uzyskaną dzięki rencie geograficznej. Rzadko zaś można spotkać przypadki gmin, które swą gospodarnością przełamują pozycję wynikającą z renty.

## 5. Zakończenie

Siła oddziaływania lokalnej administracji na kształtowanie lokalnego systemu gospodarczego przy obecnych uwarunkowaniach instytucjonalnych i finansowych jest często przeceniana. Niedoceniane zaś są uwarunkowania wynikające z renty położenia i selektywnych kierunków rozwoju gospodarczego.

Główny nurt badań ekonomicznych nad tym zagadnieniem koncentrował się do niedawna na instytucjonalnych formach tych relacji. Ze względu na skomplikowaną materię samorządu lokalnego badania zmierzające do prawidłowego wartościowania jego wpływu na lokalną gospodarkę są nieliczne. W większości tego typu opracowań przyjmuje się oczywiste założenie, że wpływ taki istnieje. Stąd już niedaleko do przyjęcia uproszczonego założenia, że skoro istnieje, to znaczy, że jest zasadniczym elementem kształtującym lokalne oblicze gospodarki.

Widać to szczególnie w wielu rankingach i konkursach, w których za synonim gospodarności i skuteczności działania gminy przyjmuje się takie cechy ilościowe, jak wielkość dochodów własnych oraz wysokość wydatków inwestycyjnych. Silne oddziaływanie medialne takich konkursów powoduje, że mają one decydujące znaczenie w kształtowaniu wizerunku poszczególnych jednostek oraz osób nimi zarządzających. Tymczasem określanie faktycznej skuteczności oddziaływania gminy na lokalną gospodarkę i zdolności menedżerskich jej przywódców powinno być prowadzone w warunkach eliminacji wpływu czynników wynikających z położenia. W przeciwnym razie oceny te, wobec wykazanej dużej roli renty geograficznej, mogą być co najmniej nierzetelne.

Nie tylko w sferze popularyzacji naukowej, ale także w opracowaniach *stricte* naukowych rola renty geograficznej jest wyraźnie niedoceniana. Tymczasem, jak starano się wykazać w niniejszym artykule, może ona odgrywać rolę kluczową w kształtowaniu się relacji samorząd–gospodarka lokalna. Renta geograficzna może mieć decydujący wpływ na rozwój lokalnej gospodarki niezależnie od insty-

tucjonalnego oddziaływania gminy. W takim przypadku samorząd staje się beneficjentem tego rozwoju (w postaci zwiększonych dochodów) – bez względu na to, w jakim stopniu był jego przyczyną.

## Literatura

- Bank Danych Lokalnych, [www.stat.gov.pl/bdl](http://www.stat.gov.pl/bdl).
- Gill I., *Regional development policies: Place-based or people-centred?* <http://www.voxeu.org/index.php?q=node/5644> [30.03.2011].
- Domański B., *Rozwój polskich metropolii a regiony peryferyjne. Bezpowrotna separacja czy współzależność rozwoju?*, Studia KPZK PAN nr 120, Warszawa 2008.
- Dziemianowicz W., Swianiewicz P. (red.), *Gmina pasywna*, Studia KPZK PAN nr 117, Warszawa 2007.
- Gorzela G., *Polska regionalna i lokalna w świetle badań EUROREG-u*, Wyd. Scholar, Warszawa 2007.
- Gorzela G., Szczepański M.S., Ślęzak-Tazbir W. (red.), *Człowiek – miasto – region. Związki i interakcje*, Wyd. Scholar, Warszawa 2009.
- Gorzela G. (red.), *Polska lokalna 2007*, Wyd. Scholar, Warszawa 2008.
- Klasik A., Kuźnik F., *Planowanie strategiczne rozwoju regionalnego i lokalnego*, [w:] S. Dolata (red.), *Funkcjonowanie samorządu terytorialnego – doświadczenia i perspektywy*, Uniwersytet Opolski, Opole 1998.
- Kopaczewska K., *Renta geograficzna a rozwój społeczno-gospodarczy*, CeDeWu, Warszawa 2008.
- Kulesza M., *Do sukcesu nieodzowne jest szczęście*, „Rzeczpospolita” z 20.07.2010.
- Parysek J., *Rola samorządu terytorialnego w rozwoju lokalnym*, [w:] J. Parysek (red.), *Rozwój lokalny: zagospodarowanie przestrzenne i nisze atrakcyjności gospodarczej*, PWN, Warszawa 1995.
- Patrzalek L., *Samorząd terytorialny a rozwój gospodarki lokalnej*, [w:] B. Gruchman, D. Śniegowska (red.), *Gospodarka lokalna w warunkach samorządności*, ZNAE w Poznaniu nr 205, Poznań 1992.
- Raport o wynikach kontroli kosztów funkcjonowania administracji samorządowej*, Najwyższa Izba Kontroli. Departament Administracji Publicznej, Warszawa 2006.
- Ślomińska B., *Gmina w procesach stymulowania przedsiębiorczości*, „Samorząd Terytorialny” 2007, nr 3.
- Stawicki M. (red.), *Fundusze europejskie w gminach*, Ministerstwo Rozwoju Regionalnego, Warszawa 2009.
- Sztando A., *Oddziaływanie samorządu lokalnego na rozwój lokalny w świetle ewolucji modeli ustrojowych gmin*, „Samorząd Terytorialny” 1998, nr 11.
- Swianiewicz P., *Najzamożniejsze samorzady 2009*, „Wspólnota” 2010, nr 37.
- Śleszyński P., Bański J., Degórski M., Konarzewski T., Więckowski M., *Stan zaawansowania planowania przestrzennego w gminach*, IGiPZ PAN, Warszawa 2007.
- Śniegowska D., *Samorząd terytorialny a rozwój gospodarki lokalnej*, [w:] B. Gruchman, D. Śniegowska (red.), *Gospodarka lokalna w warunkach samorządności*, ZNAE w Poznaniu nr 205, Poznań 1992.
- Wenerska E., *Udział władz gminy w kreowaniu rozwoju lokalnego*, [w:] M. Obrębalski (red.), *Gospodarka lokalna w teorii i praktyce*, Wydawnictwo AE we Wrocławiu, Wrocław 1997.
- Zalewski A., *Ekonomika rozwoju lokalnego (wybrane zagadnienia)*, [w:] E. Dźbik (red.), *Gospodarka miejska*, SGH, Warszawa 1995.
- Ziółkowski M., *Rola samorządu gminy w kształtowaniu rozwoju lokalnego*, SGH, Warszawa 2003.

## **COMMUNITIES WEALTH – THE EFFECT OF THRIFT OR GEOGRAPHICAL RENT?**

**Summary:** The article discusses issues concerning interaction between communities activity and local economic development. The author proposes a thesis that the role of communities in building their own revenue base is too overrated. Commonly identified municipalities economy is therefore not the cause of local economic development and more the result of increased income resulting from geographical rent. To support the thesis the article presents an analysis of 100 municipalities with relatively high own incomes. To this elite group there are included only those municipalities whose own incomes are clearly developed by spatial factors.

**Keywords:** local government, own income, geographical rent, local government finance.