

---

**ANNALS OF THE POLISH ASSOCIATION  
OF AGRICULTURAL AND AGRIBUSINESS ECONOMISTS**

ROCZNIKI NAUKOWE  
STOWARZYSZENIA EKONOMISTÓW ROLNICTWA I AGROBIZNESU

---

Received: 03.10.2023  
Acceptance: 22.11.2023  
Published: 06.12.2023  
JEL codes: H71, O18

Annals PAAAE • 2023 • Vol. XXV • No. (4)

License: Attribution 3.0 Unported (CC BY 3.0)

DOI: 10.5604/01.3001.0053.9503

**AGNIESZKA KOZERA<sup>1</sup>, CEZARY KOZERA**

Uniwersytet Przyrodniczy w Poznaniu, Polska

**AUTONOMIA FINANSOWA MAŁYCH MIAST W POLSCE**

Słowa kluczowe: autonomia finansowa, własny potencjał dochodowy, rozwój lokalny, małe miasta, gminy miejskie

**ABSTRAKT.** Celem głównym badań była ocena poziomu, dynamiki zmian i zróżnicowania autonomii finansowej małych miast posiadających status gmin miejskich w Polsce, w latach 2011 i 2020. Do oceny badanego zjawiska wykorzystano dwa podstawowe wskaźniki: poziom dochodów własnych na mieszkańca i udział dochodów własnych w dochodach ogółem. Przedmiotem badań były małe miasta (poniżej 20 tys. mieszkańców), mające status gmin miejskich (116 podmiotów w 2020 roku). Badania przeprowadzono na podstawie danych wtórnych pochodzących z GUS. Szukano odpowiedzi na następujące pytania: czy dystans małych miast w stosunku do większych ośrodków miejskich w zakresie poziomu autonomii finansowej jest wysoki i wzrasta w dłuższym okresie, czy najniższy poziom autonomii finansowej wyróżnia małe miasta z Makroregionu Wschodniego i jakie są najważniejsze uwarunkowania poziomu autonomii finansowej małych miast. Badania wykazały, że małe miasta charakteryzują się najniższym poziomem autonomii finansowej, ale także najwyższym zróżnicowaniem w omawianym zakresie. Dysproporcje w zakresie poziomu autonomii finansowej małych miast w relacji do gmin miejskich ogółem były relatywnie niewielkie i w badanym okresie uległy zmniejszeniu. Najwyższy poziom badanego zjawiska wyróżniał małe miasta z Makroregionów Północnego i Południowego, a najniższy z Makroregionu Wschodniego. Dysproporcje w zakresie autonomii finansowej małych miast Makroregionu Wschodniego w stosunku m.in. do małych miast ogółem w Polsce uległy jednak zmniejszeniu. Autonomia finansowa tych podmiotów jest jednak nadal wypadkową lokalnej przedsiębiorczości, warunków dla rozwoju turystyki i renty położenia.

---

<sup>1</sup> Corresponding author: [agnieszka.kozera@up.poznan.pl](mailto:agnieszka.kozera@up.poznan.pl)

## WSTĘP

Lokalna polityka, która jest kreowana i realizowana przez jednostki samorządu terytorialnego (JST) w skali lokalnej, jak i regionalnej, stanowi istotny element polityki społecznej i gospodarczej w państwie. Co ważne, w niektórych sferach może być to jedyny sposób oddziaływania na warunki życia mieszkańców danego terenu. Szczególną rolę w tym zakresie odgrywają gminy, czyli podstawowe JST. Na kreowany przez gminy rozwój lokalny wpływa wiele czynników, a wśród nich za jeden z najważniejszych należy uznać autonomię finansową. Uwagę na ten czynnik wskazują m.in. Krzysztof Surówka [2013], Agnieszka Kozera i Feliks Wysocki [2015], Agnieszka Kozera [2017], Romana Głowicka-Wołoszyn [2017], Katarzyna Wójtowicz [2019] i Łukasz Satola z zespołem [2019].

Pojęcie autonomii finansowej (zwane także samodzielnością finansową) JST wyraża się w przyznaniu im prawa do samodzielnego prowadzenia własnej gospodarki finansowej w ramach określonych przez różnego rodzaju akty prawne, stanowione w sposób scentralizowany przez państwo [Jastrzębska 2012]. Według Krzysztofa Surówki [2013], autonomia JST w ujęciu finansowym związana jest z możliwością swobodnego decydowania przez jej organy o uzyskiwaniu dochodów i przychodów, rozmiarach i kierunkach wydatków oraz rozchodów. Odnosi się ona także do samodzielności w zakresie opracowania i wykonania budżetu JST. Marzanna Poniatowicz [2015] wskazuje, że autonomia finansowa JST dotyczy kilku podstawowych aspektów. Jednym z nich jest swoboda kształtowania dochodów i wydatków. Inne z nich to m.in. swoboda organów JST w zakresie zaciągania zobowiązań i emisji komunalnych papierów wartościowych. Autonomia finansowa JST jest niezwykle ważna z punktu oceny stabilności finansowej tych podmiotów, na co zwraca uwagę m.in. Katarzyna Wójtowicz [2019]. Duża autonomia finansowa wiąże się bowiem z niezwykle ważną odpornością JST na bodźce płynące z ich otoczenia i zdolnością do adekwatnego reagowania na nie.

Autonomia finansowa JST jest związana z odpowiednim ukształtowaniem struktury dochodów, wśród których powinny dominować dochody z tzw. źródeł własnych. W ujęciu węższym dochody własne są to więc „dochody, w których występuje władztwo podatkowe lub posiadanie własności określonych źródeł dochodów albo posiadanie uprawnień do wprowadzenia i kształtowania określonych dochodów” [Jastrzębska 2004]. Z kolei w ujęciu szerokim, dochody własne to te, które nie stanowią subwencji ogólnej oraz dotacji celowych z budżetu państwa i w takim ujęciu są przedstawiane w sprawozdawczości budżetowej oraz zgodnie z ustawą o dochodach JST [Jastrzębska 2012].

Duże znaczenie dla możliwości zaspokojenia potrzeb społeczności lokalnej i kreowania stabilnego rozwoju lojalnego – zdaniem m.in. Krzysztofa Surówki [2013] – ma zarówno wysoki poziom dochodów własnych przypadających na mieszkańca, jak i ich udział w dochodach ogółem. Jednocześnie ocena kształtowania się poziomu, struktury i dynamiki

zmian potencjału dochodowego o charakterze stabilnym (do którego zalicza się zdaniem Teresy Lubińskiej i zespołu [2007] większość źródeł dochodów własnych), pozwala określić długookresową zdolność samorządów do finansowania realizowanych przez nie zadań. Z kolei Marzanna Poniatowicz [2016] wskazuje, że dochody własne to strategiczny element w systemie finansów samorządowych nie tylko z punktu oceny ich autonomii finansowej, ale także w kontekście możliwości aplikowania o środki unijne.

Istotny element struktury społeczno-gospodarczej Polski stanowią miasta. Według stanu na 1 stycznia 2022 roku w Polsce funkcjonowało ponad 950 miast, z tego większość to małe miasta (do 20 tys. ludności, tj. ponad 77% ogółu miast) [BDL GUS 2023]. Małe miasta są nie tylko miejscem zaspokajania potrzeb jego mieszkańców, ale także ludności z otaczających je obszarów wiejskich. Obecność miasta, jak wskazuje Barbara Konecka-Szydłowska i Robert Perdał [2017], jest czynnikiem aktywizacji społeczno-gospodarczej tych obszarów. Wypełnia ono także te zadania, które z różnych względów nie mogą być realizowane na wyższym bądź niższym poziomie hierarchicznym. Pojawienie się nowego miasta wiąże się także z szansą wzbudzenia „syndromu ośrodka kluczowego”, tzn. rozwoju miasta indukującego procesy rozwojowe sąsiednich miejscowości. Powiązanie małych miast z obszarami wiejskimi podkreśla ich znaczenie. W literaturze można spotkać się z określeniem małych ośrodków miejskich, jako „wiejskich biegunów wzrostu” [Courtney i in. 2007]. Małe miasta, ze względu na pełnione funkcje względem obszarów wiejskich, można także nazywać „metropoliami Polski lokalnej”.

Należy jednak zauważyć, że tylko część małych ośrodków miejskich wpływa w sposób znaczący na rozwój otaczających je terenów wiejskich, na co wskazały wyniki badań przeprowadzonych m.in. przez Krystiana Heffnera [2009]. Wiele małych miast wciąż boryka się bowiem z licznymi problemami, które związane są m.in. z brakiem atrakcyjnych miejsc pracy, a co za tym idzie, z odpływem młodych ludzi oraz starzeniem się społeczeństwa, ograniczonym dostępem do usług rozwojowych dla przedsiębiorstw i utrudnionym transportem zbiorowym [PIE 2019]. Te czynniki, z jednej strony, wpływają na zahamowanie rozwoju tych podmiotów, a równocześnie na ograniczone możliwości finansowe samorządów lokalnych i niski poziom ich autonomii finansowej. Stosunkowo niewielka grupa małych miast korzysta bowiem z „renty położenia”, stając się sypialniami dużych miast lub jest atrakcyjna pod względem turystycznym i dzięki temu charakteryzuje się lepszą sytuacją dochodową i wyższą autonomią finansową. Badania dotyczące oceny autonomii finansowej małych miast mają więc nie tylko charakter poznawczy, ale także aplikacyjny. Monitorowanie poziomu autonomii finansowej właśnie tych podmiotów ma na celu m.in. zidentyfikowanie małych miast o niekorzystnej sytuacji finansowej, które mogą wymagać interwencji państwa w myśl realizacji zasady pomocniczości.

Celem głównym artykułu jest więc ocena poziomu, dynamiki zmian i zróżnicowania autonomii finansowej małych miast mających status gmin miejskich w Polsce w latach

2011 i 2020. Przeprowadzone badania empiryczne miały na celu odpowiedzieć na następujące pytania badawcze: czy dystans małych miast w stosunku do większych ośrodków miejskich w zakresie poziomu autonomii finansowej jest wysoki i wzrasta w dłuższym okresie, czy najniższy poziom autonomii finansowej wyróżnia małe miasta z Makroregionu Wschodniego i jakie są najważniejsze uwarunkowania poziomu autonomii finansowej małych miast.

## MATERIAŁ I METODY BADAWCZE

Badania empiryczne przeprowadzono na podstawie danych wtórnych pochodzących z Banku Danych Lokalnych Głównego Urzędu Statystycznego (BDL GUS). Z uwagi na dostępność danych empirycznych zakres podmiotowy badań stanowiły małe miasta spełniające dwa kryteria, tj. liczba mieszkańców poniżej 20 tys. i posiadanie statusu gmin miejskich. W 2020 roku takie kryteria spełniało 116 miast. Zakres czasowy badań obejmował lata 2011 i 2020.

Autonomię finansową małych miast posiadających status gmin miejskich analizowano na podstawie dwóch wybranych wskaźników cząstkowych, obejmujących poziom dochodów własnych na mieszkańca (w zł) i udział dochodów własnych w dochodach ogółem. Są one bowiem uznawane za najważniejsze wskaźniki z punktu widzenia oceny badanego zjawiska [Surówka 2013, Kozera 2017, Sadowska 2019, Wójtowicz 2019].

Zjawisko autonomii finansowej małych miast mających status gmin miejskich analizowano w porównaniu do gmin miejskich ogółem (bez miasta na prawach powiatu) oraz w relacji do miast na prawach powiatu. Przeprowadzono również ocenę regionalnego zróżnicowania badanego zjawiska wśród małych miast, a także ocenę związków ilościowych pomiędzy poziomem dochodów własnych na mieszkańca i ich relacji do dochodów ogółem a wybranymi cechami społeczno-ekonomicznymi badanych podmiotów. Zgromadzone dane przetworzono z wykorzystaniem podstawowych metod statystyki opisowej. Z uwagi na występowanie obserwacji „odstających” w zbiorze danych, wykorzystano pozycyjne miary położenia, zmienności i asymetrii do analizy badanego zjawiska. Dodatkowo wykorzystano miary dynamiki, a kształtowanie się poziomu autonomii finansowej i dynamiki jej zmian w badanych jednostkach terytorialnych w latach 2011 i 2020 (kwantyfikowanego poziomem dochodów własnych na mieszkańca) przedstawiono w cenach stałych z 2011 roku. W celu oceny regionalnego zróżnicowania autonomii finansowej małych miast wykorzystano wykresy radarowe.

## WYNIKI BADAŃ

Małe miasta wyróżnia niższy poziom uzyskiwanych dochodów własnych przypadających na mieszkańca w relacji do gmin miejskich ogółem w Polsce, ale różnica ta jest relatywnie niewielka. W 2020 roku przeciętne dochody własne małych miast mających status gmin miejskich wynosiły 2364,6 zł na mieszkańca (w cenach stałych z 2011 roku) i stanowiły one aż 97% przeciętnych dochodów uzyskiwanych przez gminy miejskie ogółem (bez miasta na prawach powiatu). Zdecydowanie wyższy poziom autonomii finansowej, kwantyfikowanej wysokością dochodów własnych na mieszkańca, wyróżniał największe ośrodki miejskie – miasta na prawach powiatu. Dochody własne tych podmiotów wyniosły przeciętnie prawie 3110 zł na mieszkańca w 2020 roku (w cenach stałych z 2011 roku). Należy jednak zauważyć, że z upływem lat zmniejsza się dystans małych miast w relacji do większych ośrodków miejskich w zakresie gromadzonych dochodów własnych na mieszkańca. W 2020 roku w relacji do 2011 roku w małych miastach zaobserwowano najwyższy wzrost realnych dochodów własnych *per capita*, wynoszący ponad 70%, podczas gdy dla gmin miejskich ogółem (bez miast na prawach powiatu) wyniósł on 60%, a dla miast na prawach powiatu niespełna 45%. Małe miasta mające status gmin miejskich wyróżniały się jednak najwyższym poziomem zróżnicowania w zakresie rozpatrywanego zjawiska. Świadczy o tym najwyższa wartość współczynnika zmienności i rozstępu dla wartości osiąganych dochodów własnych na mieszkańca w małych miastach, zarówno w 2011 roku, jak i w 2020. Dodatkowo wartości współczynnika asymetrii dodatkowo informują, że w zbiorowości małych miast posiadających status gmin miejskich dominowały te, osiągające niższy od średniej poziom dochodów własnych *per capita* (tabela 1).

W dochodach budżetowych gmin ogółem połowę stanowią dochody własne. Ich udział w przypadku małych miast posiadających status gmin miejskich stanowił prawie 49% w 2020 roku i zmniejszył się w relacji do 2011 roku o 4 punkty procentowe (p.p.). Nieznacznie wyższy udział dochodów własnych w dochodach ogółem można zaobserwować w gminach miejskich ogółem (bez miast na prawach powiatu), bowiem wyniosły one ponad 50% w 2020 roku. Jednak w przypadku omawianych JST ich udział w badanym okresie zmniejszył się aż o 6,2 p.p. Zmniejszenie udziału dochodów własnych w budżetach omawianych podmiotów wynikało przede wszystkim z wprowadzenia od 2016 roku rządowego programu „Rodzina 500 plus”. Czynności w ramach tego programu są zadaniem zleconym JST przez administrację rządową, a koszty działań pokrywane są ze środków budżetu państwa w postaci dotacji celowych (tabela 1).

Pomiędzy małymi miastami występuje relatywnie duża różnica pod względem autonomii finansowej, kwantyfikowanej relacją dochodów własnych do dochodów ogółem. Świadczy o tym choćby najwyższa wartość współczynnika zmienności dla udziału

Tabela 1. Statystyki opisowe obrazujące poziom dochodów własnych na mieszkańca i ich udział w dochodach ogółem w małych miastach mających status gmin miejskich na tle miejskich gmin ogółem i miast na prawach powiatu w Polsce w latach 2011 i 2020

Wyszczególnienie	Miasta na prawach powiatu		Gminy miejskie ogółem*		Małe gminy miejskie**	
	2011	2020	2011	2020	2011	2020
Dochody własne na mieszkańca [zł] (dochody realne w cenach stałych z 2011 roku)						
Minimum	1 387,1	2 264,9	680,9	1 652,3	680,9	1 653,9
Mediana	2 144,6	3 109,9	1 518,8	2 438,5	1 439,0	2 364,6
Maksimum	5 359,1	6 263,9	20 823,2	9 160,1	20 823,2	9 160,1
Rozstęp	3 971,9	3 999,0	20 142,3	7 507,9	20 142,3	7 506,3
Rozstęp ćwiartkowy	349,9	379,4	279,0	329,1	338,8	411,0
Pozycyjny współczynnik zmienności [%]	16,2	12,2	18,4	13,5	23,5	17,4
Pozycyjny współczynnik asymetrii	0,20	0,37	0,21	0,03	0,32	0,29
Udział dochodów własnych w dochodach ogółem [%]						
Minimum	24,8	34,3	24,1	32,6	24,1	32,6
Mediana	53,9	49,1	56,6	50,4	52,7	48,8
Maksimum	77,4	67,9	85,3	83,3	85,3	83,3
Rozstęp	52,6	33,7	61,2	50,7	61,2	50,7
Rozstęp ćwiartkowy	6,6	5,0	7,3	4,7	9,0	5,6
Pozycyjny współczynnik zmienności [%]	12,3	10,2	12,9	9,4	17,1	11,4
Pozycyjny współczynnik asymetrii	0,25	-0,03	0,03	-0,16	0,11	0,05

\* Bez miast na prawach powiatu, \*\* małe miasta do 20 tys. mieszkańców i mające status gmin miejskich

Źródło: opracowanie własne na podstawie [BDL GUS 2023]

dochodów własnych w dochodach ogółem małych miast. W 2020 roku 25% małych miast wyróżniał relatywnie niski udział dochodów własnych w dochodach ogółem, wynoszący 44% i mniej, a tylko w przypadku 25% badanych podmiotów udział ten był wyższy niż 55%. Należy jednak zauważyć, że w 2020 roku w stosunku do 2011 zróżnicowanie to uległo zmniejszeniu. Zmniejszył się też dystans małych miast posiadających status gmin miejskich w stosunku do gmin miejskich ogółem w omawianym zakresie (tabela 1).

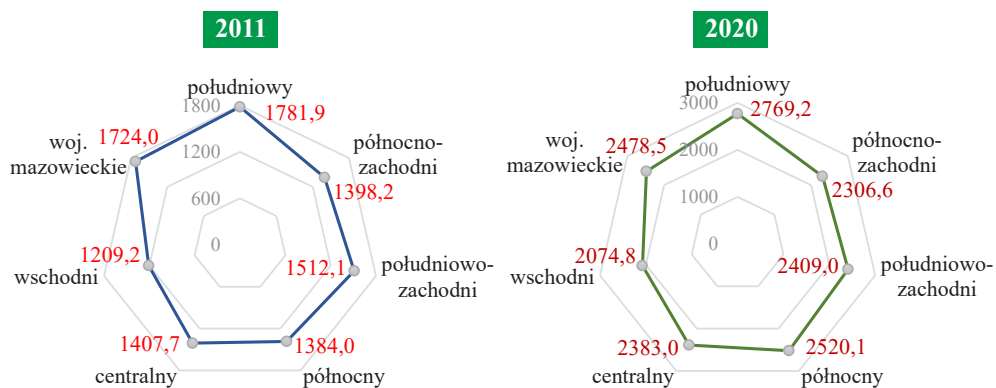
Małe miasta są również w relatywnie silnym stopniu zróżnicowane regionalnie pod kątem posiadanego własnego potencjału dochodowego, a w rezultacie w zakresie poziomu autonomii finansowej. Zdecydowanie najwyższy udział dochodów własnych w dochodach ogółem mają małe miasta zlokalizowane w Makroregionie Południowym (odpowiednio ponad 61% i 53% w latach 2011 i 2020), a najniższy – funkcjonujące na terenie Makroregionu Wschodniego (około 43% w 2020 roku). Szczególnie wysoki poziom autonomii finansowej, mierzonej wielkością, jak i udziałem dochodów własnych w dochodach ogółem wyróżniły się małe miasta z województwa małopolskiego (np. Bukowno) oraz kilka miast z województwa śląskiego (np. Szczyrk) i lubuskiego (np. Miasteczko Krajeńskie) (rysunek 1).

Podobnie sytuacja wyglądała w przypadku dochodów własnych przypadających na mieszkańca. Najwyższy poziom dochodów własnych na mieszkańca wyróżniał małe miasta z Makroregionów Południowego (2769,2 zł w 2020 roku w cenach realnych z 2011 roku) i Północnego (2520,1 zł), natomiast najniższy z Makroregionu Wschodniego (2074,8 zł). Można więc zauważyć, że najwyższy poziom autonomii finansowej małych miast wyróżniał te z regionów atrakcyjnych turystycznie (rysunek 1).

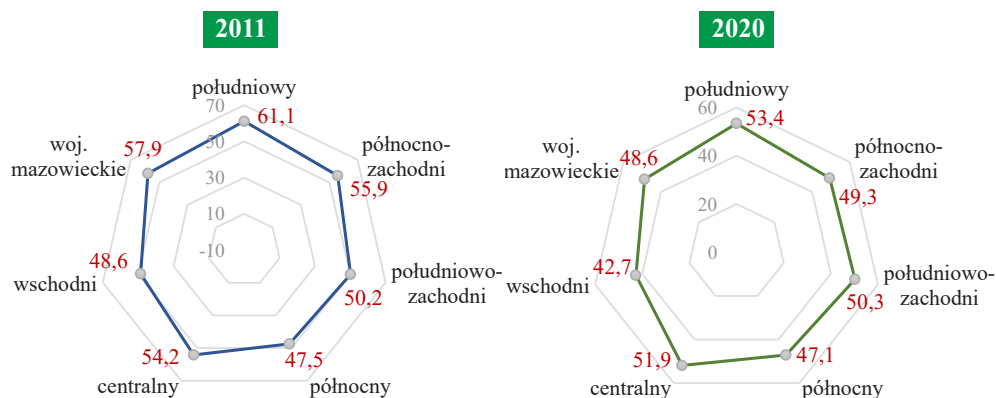
W 2020 roku w relacji do 2011 najwyższym wzrostem realnych dochodów własnych w przeliczeniu na mieszkańca wyróżniały się miasta z Makroregionów Północnego (wzrost o 82%) i Wschodniego (wzrost o 72%). W rezultacie w badanym okresie zmniejszyły się występujące regionalne dysproporcje w zakresie poziomu własnego potencjału dochodowego małych miast mających status gmin miejskich. W małych miastach Makroregionu Wschodniego (zaraz po Makroregionie Północnym) zaobserwowano najbardziej korzystne zmiany w zakresie wzrostu własnego potencjału dochodowego. Poziom dochodów własnych na mieszkańca w małych miastach funkcjonujących na terenie Makroregionu Wschodniego wyniósł w 2011 roku nieco ponad 79%, natomiast w 2020 roku już ponad 85% przeciętnych dochodów uzyskiwanych przez małe miasta ogółem w Polsce (rysunek 1).

Poziom własnego potencjału dochodowego, a jednocześnie autonomii finansowej gmin miejskich jest kształtowany głównie przez wpływy z udziałów w podatkach stanowiących dochody budżetu państwa (podatek PIT) oraz z podatku od nieruchomości i dochodów pochodzących z majątku. W 2020 roku ponad jedna trzecia ogółu dochodów własnych małych miast mających status gmin miejskich pochodziła z podatku dochodowego od osób fizycznych, ponad jedna piąta z podatku od nieruchomości, natomiast niespełna

Poziom dochodów własnych na mieszkańca [zł] (dochody realne w cenach stałych z 2011 r.)



Udział dochodów własnych w dochodach ogółem [%]



Rysunek 1. Przeciętny poziom dochodów własnych na mieszkańca i ich udział w dochodach ogółem w małych miastach posiadających status gmin miejskich według makroregionów w Polsce w latach 2011 i 2020 (mediany)

Źródło: opracowanie własne na podstawie [BDL GUS 2023]

jedna dziesiąta z dochodów z majątku. Przeprowadzone badania wykazały, że struktura dochodów własnych małych miast była zbliżona do struktury dochodów gmin miejskich ogółem (bez miast na prawach powiatu). Nieco odmienna sytuacja wyróżniała największe gminy miejskie, pełniące funkcję miast na prawach powiatu, które z uwagi na wyższy potencjał demograficzny uzyskiwały wyższe wpływy z podatku dochodowego od osób fizycznych (PIT) – ponad 43% w 2020 roku (tabela 2).



Tabela 2. Struktura dochodów własnych małych miast mających status gmin miejskich na tle gmin ogółem i miast na prawach powiatu w Polsce w latach 2011 i 2020

Wyszczególnienie	Miasta na prawach powiatu		Gminy miejskie ogółem*		Małe gminy miejskie**	
	2011	2020	2011	2020	2011	2020
	Struktura dochodów [%]					
Podatek rolny	0,0	0,0	0,2	0,1	0,3	0,3
Podatek leśny	0,0	0,0	0,0	0,0	0,1	0,1
Podatek od nieruchomości	18,0	16,5	27,9	23,2	28,8	23,0
Podatek od środków transportowych	0,8	0,6	1,4	0,9	1,5	0,9
Podatek od czynności cywilno-prawnych	2,8	2,8	2,3	2,1	2,1	1,9
Podatek dochodowy od osób fizycznych (PIT)	38,9	43,1	36,5	37,6	34,6	35,8
Podatek dochodowy od osób prawnych (CIT)	4,2	4,6	2,7	2,4	2,1	1,7
Dochody z majątku	9,3	7,2	10,8	8,3	11,2	8,6

\* Bez miast na prawach powiatu, \*\* małe miasta do 20 tys. mieszkańców i mające status gmin miejskich

Źródło: opracowanie własne na podstawie [BDL GUS 2023]

Ocenę występujących związków ilościowych pomiędzy sytuacją społeczno-gospodarczą a poziomem autonomii finansowej małych miast posiadających status gmin miejskich (kwantyfikowanej wysokością i udziałem dochodów własnych w dochodach ogółem) przeprowadzono z wykorzystaniem współczynnika korelacji liniowej Pearsona. Badania empiryczne wykazały, że zachodzi zależność pomiędzy wybranymi wskaźnikami obrazującymi poziom rozwoju badanych miast a osiąganymi przez nie wynikami finansowymi. Stwierdzono występowanie wysokiej dodatniej zależności korelacyjnej pomiędzy poziomem autonomii finansowej małych miast a liczbą podmiotów gospodarczych przypadających na 1000 mieszkańców w wieku produkcyjnym (współczynniki korelacji wyniosły ponad 0,6 w 2020 roku). Dodatkowo wysoką dodatnią zależność korelacyjną zaobserwowano pomiędzy poziomem autonomii finansowej (w szczególności kwantyfikowanej wysokością dochodów własnych na mieszkańca) a liczbą miejsc noclegowych przypadających na 1000 mieszkańców. Dla wielu małych miast (szczególnie tych położonych w regionach południowym i północnym) turystyka stanowi podstawowy czynnik aktywizacji społeczno-gospodarczej. Przyczynia się ona w rezultacie do redukcji bezrobocia, rozwoju infrastruktury technicznej i społecznej, poprawy warunków życia społeczności lokalnej, a w rezultacie wpływa na wzrost

dochodów oraz autonomii finansowej małych miast. Na znaczenie turystyki jako funkcji rozwoju wielu małych miast zwracają uwagę m.in. Janusz Jasiński i Jerzy Suchta [2013]. Dodatkowo (ale stosunkowo słabą) ujemną korelację zaobserwowano pomiędzy poziomem autonomii finansowej a liczbą gospodarstw rolnych w przeliczeniu na 1000 mieszkańców. Wyższy poziom autonomii finansowej mają więc małe miasta rozwinięte gospodarczo o znikomej funkcji rolnej (co przekłada się pozytywnie na rynek pracy i w rezultacie na wpływy danej JST z podatku dochodowego PIT), a także te pełniące funkcje turystyczne (tabela 3).

Przeprowadzone badania wykazały również występowanie statystycznie istotnego związku korelacyjnego pomiędzy poziomem autonomii finansowej (w szczególności kwantyfikowanej wysokością dochodów własnych na mieszkańca) a potencjałem demograficznym małych miast (mierzonym gęstością zaludnienia i wielkością salda migracji w przeliczeniu na 1000 ludności). Im wyższe dodatnie saldo migracji, tym wyższy poziom autonomii finansowej małych miast. Należy jednak podkreślić, że wyludnianie się wielu obszarów miejskich jest obecnie niepokojącym zjawiskiem. W 2020 roku w relacji

Tabela 3. Współczynniki korelacji liniowej Pearsona<sup>a)</sup> pomiędzy poziomem autonomii finansowej a wybranymi cechami społeczno-ekonomicznymi małych miast mających status gmin miejskich w Polsce w latach 2011 i 2020

Wyszczególnienie	Poziom dochodów własnych na mieszkańca [zł]		Udział dochodów własnych w dochodach ogółem [%]	
	2011	2020	2011	2020
Gęstość zaludnienia [osoby/km <sup>2</sup> ]	-0,20*	-0,32*	-0,10	-0,27*
Saldo migracji na 1000 ludności	-0,16	0,94*	0,14	0,22*
Podmioty gospodarcze na 1000 mieszkańców w wieku produkcyjnym	0,65*	0,65*	0,43*	0,60*
Liczba miejsc noclegowych na 1000 mieszkańców	0,77*	0,82*	0,27*	0,63*
Udział bezrobotnych zarejestrowanych w liczbie ludności w wieku produkcyjnym [%]	-0,04	-0,24*	-0,57*	-0,30*
Liczba gospodarstw rolnych <sup>b)</sup> na 1000 mieszkańców	-0,12	-0,05	-0,28*	-0,18*

<sup>a)</sup> – istotne związki korelacyjne na poziomie  $\alpha = 0,05$

<sup>b)</sup> – dane dotyczące liczby gospodarstw rolnych dla 2011 roku przyjęto z Powszechnego Spisu Rolnego przeprowadzonego w 2010 roku

Źródło: opracowanie własne na podstawie [BDL GUS 2023]

do 2011 liczba ludności w miastach zmniejszyła się o około 2%, a zwiększyła się liczba ludności zamieszkująca obszary wiejskie. W przypadku małych miast mających status gmin miejskich zjawisko to dotknęło ponad 85% badanych podmiotów, a w przypadku połowy rozpatrywanych miast ubytek liczby ludności wyniósł ponad 5%. Jak zauważa Ewelina Cienkosz [2020], problem zmniejszenia się liczby ludności dotyka wszystkie typy miast, niezależnie od ich wielkości.

Analizując małe miasta posiadające status gmin miejskich, w 2020 roku w relacji do 2011, najwyższy ubytek ludności w tych podmiotach zaobserwowano w regionach południowo-zachodnim (o około 8%) oraz w północnym i wschodnim (odpowiednio po 5%) [BDL GUS 2023]. Jednym z ważniejszych czynników wpływających na demograficzne kurczenie się miast mają niewątpliwie procesy migracyjne. Z kolei Romana Głowicka-Wołoszyn [2017] zauważa, że w przypadku wielu większych miast przyczyną zmniejszania się liczby ludności są migracje ludności na atrakcyjne pod względem warunków mieszkaniowych i przyrodniczych, dobrze skomunikowane z miastem tereny podmiejskie. W przypadku małych miast przyczyną ich depopulacji jest często brak perspektyw na lokalnym rynku pracy dla ludzi młodych. Jak wynika z badań przeprowadzonych przez Karola Janasa i zespół [2019], znaczna liczba ludności (około 40%) zamieszkuje miasta mało żywotne, wypychające i stare. Charakteryzują się one złą sytuacją – ujemnym przyrostem naturalnym i saldem migracji oraz wysokim udziałem ludności w wieku poprodukcyjnym. W kontekście demograficznym postępująca depopulacja wywołana migracjami wiąże się nie tylko z ilościowym, ale przede wszystkim z jakościowym odpływem ludności. Dotyczy ona zazwyczaj ludzi młodych, dobrze wykształconych i przedsiębiorczych, co skutkuje ubytkiem cennego kapitału społecznego małych ośrodków miejskich. Jak pisze Ewelina Cienkosz [2020], skutki tego zjawiska mają konsekwencje długoterminowe i są trudne do oszacowania. Na pewno negatywnie wpływa to na sytuację samorządów lokalnych. Ludzie młodzi i dobrze wykształceni z ekonomicznego punktu widzenia należą do grupy stabilnej ekonomicznie, często o wysokich dochodach, płacących wysokie podatki, a wyższy poziom ich życia skutkuje wyższym popytem na różne usługi, które w sposób pośredni zasilają budżet miasta.

## PODSUMOWANIE I WNIOSKI

Kondycja finansowa małych miast, w tym poziom własnego potencjału dochodowego warunkujący ich autonomię finansową, przekłada się nie tylko na ich rozwój, ale także na rozwój obszarów je otaczających i odwrotnie. Zdolność generowania własnych źródeł dochodów jest jednym z ważniejszych czynników określających zarówno aktualny poziom zaspokajania potrzeb społeczności lokalnych, jak również określają one możliwości rozwojowe i pozycję konkurencyjną względem innych JST. Przeprowadzone badania empiryczne, mające

na celu ocenę poziomu, dynamiki zmian i zróżnicowania autonomii finansowej małych miast posiadających status gmin miejskich w Polsce w latach 2011 i 2020 wykazały, że:

1. Małe miasta mające status gmin miejskich w Polsce charakteryzują się najniższym poziomem autonomii finansowej (kwantyfikowanej wysokością dochodów własnych na mieszkańca i ich udziałem dochodach ogółem), ale także najwyższym zróżnicowaniem tych podmiotów w omawianym zakresie. Dysproporcje w zakresie poziomu autonomii finansowej małych miast w relacji do gmin miejskich ogółem (bez miast na prawach powiatu) były jednak relatywnie niewielkie i w badanym okresie uległy zmniejszeniu. Małe miasta wyróżniał bowiem w 10 badanych latach najwyższy realny wzrost poziomu uzyskiwanych dochodów własnych w przeliczeniu na mieszkańca.
2. Małe miasta są zróżnicowane regionalnie w zakresie poziomu autonomii finansowej. Najwyższym poziomem badanego zjawiska wyróżniają się m.in. małe miasta z Makroregionów Północnego i Południowego, a najniższym małe miasta z Makroregionu Wschodniego. W badanym okresie to jednak małe miasta Makroregionu Wschodniego wyróżniała (zaraz po małych miastach Makroregionu Północnego) najwyższa dynamika wzrostu poziomu realnych dochodów własnych na mieszkańca. W rezultacie, dysproporcje w zakresie autonomii finansowej małych miast mających status gmin miejskich Makroregionu Wschodniego w stosunku m.in. do małych miast ogółem w Polsce uległy zmniejszeniu.
3. Poziom autonomii finansowej małych miast wynika z wielu uwarunkowań społeczno-ekonomicznych. Wysoki poziom autonomii finansowej na pewno wyróżnia wiele małych miast leżących w bezpośrednim sąsiedztwie większych ośrodków miejskich, korzystających z tzw. renty położenia i pełniących funkcję sypialni większych ośrodków miejskich. Wysoki poziom własnego potencjału dochodowego, a w rezultacie autonomii finansowej wyróżnia także małe miasta rozwinięte gospodarczo, pełniące funkcje turystyczne, o marginalnej funkcji rolnej.
4. Pomimo że małe miasta wyróżnia coraz wyższy własny potencjał dochodowy, nadal autonomia finansowa tych podmiotów jest wypadkową lokalnej przedsiębiorczości, warunków dla rozwoju turystyki i renty położenia. Wiele małych miast boryka się z problemem depopulacji, która jest trudna do zatrzymania, co wpływać będzie na niższą dynamikę wzrostu ich własnego potencjału dochodowego i ograniczenie zjawiska autonomii finansowej. Jej niski poziom stanowić może barierę dla ich rozwoju lokalnego, bowiem niewystarczający poziom własnego potencjału dochodowego małych miast może utrudniać pozyskanie środków zewnętrznych (zwrotnych i bezzwrotnych), które determinują zakres inwestycji gminnych.

## BIBLIOGRAFIA

- BDL GUS (Local Data Bank, CSO). 2023. *Polska w liczbach* (Poland in numbers), <https://bdl.stat.gov.pl/bdl/start>, access: 11.08.2023.
- Cienkosz Ewelina. 2020. Demograficzny aspekt kurczenia się polskich miast (Demographic aspect of Polish shrinking cities). *Urban Development Issues* 67: 45-56. DOI: 10.2478/udi-2020-0033.
- Courtney Paul, Lucy Mayfield, Richard Tranter, Philip Jones, Andrew Errington. 2007. Small towns as 'sub-poles' in English rural development: Investigating rural-urban linkages using sub-regional social accounting matrices. *Geoforum* 38 (6): 1219-1232. DOI: 10.1016/j.geoforum.2007.03.006.
- Głowicka-Wołoszyn Romana. 2017. Malejąca samodzielność finansowa miast na prawach powiatu jako bariera ich rozwoju społeczno-ekonomicznego (Decreasing financial self-sufficiency of towns with county rights as an obstacle to their social and economic development). *Nierówności Społeczne a Wzrost Gospodarczy* 49 (1): 96-105. DOI: 10.15584/nsawg.2017.1.7.
- Heffner Krystian. 2009. Ożywianie małych miast w krajach Unii Europejskiej – przykłady programów wspierających rozwój (Small towns revival in eu countries – examples of development support programmes). *Studia Obszarów Wiejskich* 18: 71-87.
- Janas Karol, Karolina Piech, Piotr Trzepacz. 2019. Współczesne i prognozowane przemiany ludnościowe Polskich miast. [W] *Przemiany demograficzne miast Polski. Wymiar krajowy, regionalny i lokalny* (Contemporary and projected population changes in Polish cities. [In] *Demographic changes in Polish cities. National, regional and local dimensions*), ed. Robert Krzysztofik, 23-40. Kraków: Instytut Rozwoju Miast i Regionów.
- Jasiński Janusz, Jerzy Suchta. 2013. Turystyka jako funkcja rozwoju małych miast województwa warmińsko-mazurskiego (The role of tourism in the development of small cities in the Warmińsko-Mazurskie Voivodeship). *Acta Universitatis Lodziensis* 15: 127-138.
- Jastrzębska Maria. 2004. Samodzielność ekonomiczna i finansowa jednostek samorządu terytorialnego (Economic and financial independence of territorial selfgovernment units). *Ekonomia, Rynek, Gospodarka, Społeczeństwo* 13: 100-12.
- Jastrzębska Maria. 2012. *Finanse jednostek samorządu terytorialnego* (Finances of local government units). Warszawa: Wolters Kluwer business.
- Konecka-Szydłowska Barbara, Perdał Robert. 2017. Rola nowych miast w lokalnym rozwoju społeczno-gospodarczym (The role of new cities in local socio-economic development). *Wiadomości Statystyczne* 3 (670): 28-48.
- Kozera Agnieszka. 2017. Samodzielność finansowa metropolii w Polsce w latach 2007-2015 (Financial self-sufficiency of the metropolises in 2007–2015). *Studia Regionalne i Lokalne* 1 (71): 82-105.

- Kozera Agnieszka, Feliks Wysocki. 2015. Typ funkcjonalny a samodzielność finansowa gmin wiejskich województwa wielkopolskiego (Functional type and financial independence of rural communes in the Greater Poland Voivodeship). *Annals of the Polish Association of Agricultural and Agribusiness Economists* 17 (6): 133-139.
- Lubińska Teresa, Sławomir Franek, Marcin Będzieszak. 2007. *Potencjał dochodowy samorządu w Polsce na tle zmian ustawy o dochodach jednostek samorządu terytorialnego* (The income potential of local government in Poland against the background of changes to the Act on the income of local government units). Warszawa: Difin.
- PIE (Polski Instytut Ekonomiczny). 2019. *Scenariusze rozwoju małych miast* (Scenarios for the development of small towns). Warszawa: Polski Instytut Ekonomiczny, <https://pie.net.pl/jak-powinny-wygladac-polskie-miasta-w-2035-r/>, access: 20.08.2023.
- Poniatowicz Marzanna. 2015. Determinanty autonomii dochodowej samorządu terytorialnego w Polsce (Determinants of the revenue autonomy of the local government in Poland). *Nauki o Finansach* 1 (22): 11-30. DOI: 10.15611/nof.2015.1.01.
- Poniatowicz Marzanna. 2016. Stabilność finansowa jednostek samorządu terytorialnego w aspekcie nowej perspektywy finansowej Unii Europejskiej i zmian w systemie dochodów samorządowych (Financial stability of local government units in respect of the new financial perspective of the European Union and changes in the system of local government income). *Ekonomiczne Problemy Usług* 125: 7-23. DOI: 10.18276/epu.2016.125-01.
- Sadowska Mirela. 2019. Samodzielność finansowa gmin wiejskich województwa lubuskiego (Financial independence of rural communes of Lubuskie Voivodeship). *Prace Naukowe Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu* 544: 88-94. DOI: 10.15611/pn.2019.544.10.
- Satoła Łukasz, Aldona Standar, Agnieszka Kozera. 2019. Financial autonomy of local government units: evidence from Polish rural municipalities. *Lex Localis. Journal of Local Self-Government* 17 (2): 321-342. DOI: 10.4335/17.2.321-342(2019).
- Surówka Krzysztof. 2013. *Samodzielność finansowa samorządu terytorialnego w Polsce* (Financial independence of local government in Poland). Warszawa: Polskie Wydawnictwo Ekonomiczne.
- Wójtowicz Katarzyna. 2019. *Uwarunkowania i pomiar stabilności fiskalnej jednostek samorządu terytorialnego* (Conditions and measurement of fiscal stability of local government units). Lublin: Wydawnictwo Uniwersytetu Marii Curie-Skłodowskiej.

\*\*\*

## FINANCIAL AUTONOMY OF SMALL TOWNS IN POLAND

Key words: financial autonomy, own income potential, local development, small towns, urban communes

ABSTARCT. The main aim of the study was to assess the level, dynamics of changes and diversification of the financial autonomy of small towns with the status of urban communes in Poland in 2011 and 2020. Two basic indicators used in the assessment of the studied phenomenon were used: the level of own income *per capita*, as well as and their share in the own income of the surveyed entities. The subjective scope of the research included small towns (less than 20 thousand inhabitants) with the status of urban communes (116 entities in 2020). Empirical research was carried out on the basis of secondary data from the Central Statistical Office. The empirical research conducted was aimed at answering the following research questions: is the distance between small towns and larger urban centers in terms of the level of financial autonomy high and increasing over the years, does the lowest level of financial autonomy distinguish small cities from the Eastern Macroregion, what are the most important determinants of the level of financial autonomy of small towns. The conducted research has shown that small towns are characterized by the lowest level of financial autonomy, but also the highest diversity in this respect. However, disproportions in the level of financial autonomy of small towns in relation to urban communes in general are relatively small and have decreased in the analyzed period. The highest level of the studied phenomenon is observed in small towns from the Northern and Southern Macroregions, and the lowest in the Eastern Macroregion. Disproportions in the financial autonomy of small towns in the Eastern Macroregion in relation to, among others, to small towns in Poland in general, however, decreased. However, the financial autonomy of these entities is still the result of local entrepreneurship, conditions for the development of tourism and location benefits.

## AUTHORS

AGNIESZKA KOZERA, PHD

ORCID:0000-0002-6370-0026

Poznań University of Life Scienc

Faculty of Economics

e-mail: agnieszka.kozera@up.poznan.pl

CEZARY KOZERA, MSC

ORCID: 0009-0003-3935-9651

Poznań University of Life Scienc

Faculty of Economics

e-mail: cezary.kozera@up.poznan.pl

---

Proposed citation of the article:

Kozera Agnieszka, Cezary Kozera. 2023. Autonomia finansowa małych miast w Polsce. *Annals PAAAE XXV* (4): 228-242.