

Wiedza bez strategii

Demograficzne wyzwania samorządów

Wyniki ogólnopolskiego badania sekretarzy jednostek samorządu terytorialnego pokazują, że świadomość wyzwań demograficznych nie przekłada się na zmianę priorytetów ani praktyki decyzyjnej.

Niemal osiemdziesiąt procent polskich gmin traci mieszkańców. Zdecydowana większość sekretarzy gminnych i powiatowych uważa, że samorzady powinny szerzej uwzględniać prognozy demograficzne w planowaniu swoich działań. A jednak gminy depopulujące i gminy rosnące działają tak samo. Na pytanie, co to zmienia w priorytetach lokalnych władz, dane odpowiadają jednoznacznie: niewiele.

Tak wynika z ogólnopolskiego badania przeprowadzonego przez Fundację Rozwoju Demokracji Lokalnej wśród 1 867 sekretarzy jednostek samorządu terytorialnego. Badanie objęło wszystkie typy JST — gminy wiejskie, miejsko-wiejskie i miejskie, miasta na prawach powiatu oraz powiaty ziemskie — we wszystkich szesnastu województwach.

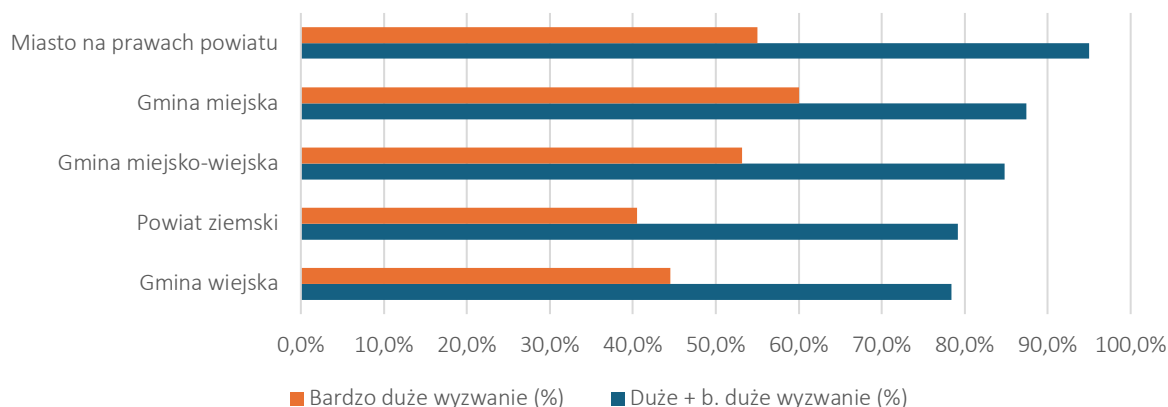
Depopulacja w Polsce nie jest już zjawiskiem peryferyjnym. Spośród badanych sekretarzy 70,9% przyznaje, że ich jednostka odnotowała spadek liczby mieszkańców w ciągu ostatnich pięciu lat. Twarde dane GUS są nawet bardziej pesymistyczne: według szacunków z początku 2025 roku depopulacja dotknęła blisko 79% polskich gmin. Wśród małych gmin do pięciu tysięcy mieszkańców odsetek ten sięga 84%. W tym świetle **ponad osiemdziesiąt jeden procent ankietowanych sekretarzy ocenia zmiany demograficzne jako duże lub bardzo duże wyzwanie dla swojej jednostki.**

70,9% polskich JST objętych badaniem odnotowało spadek liczby mieszkańców w ciągu ostatnich 5 lat. Wśród małych gmin (do 5 tys.) — 84,1%.

Nowy szok boli mocniej niż stary ból. Kto się najbardziej boi demografii?

Wyniki przynoszą tu niespodziankę. Gminy miejskie i miasta na prawach powiatu postrzegają wyzwanie demograficzne silniej — odpowiednio 87% i 95% wskazań „duże lub bardzo duże wyzwanie” — niż gminy wiejskie, gdzie ten odsetek wynosi 78%. Tymczasem to właśnie obszary wiejskie są najbardziej dotknięte wyludnianiem. Dla małej gminy wiejskiej depopulacja trwa jednak od dekad — to stara normalność, nie nowy alarm. Natomiast większe gminy miejskie konfrontują się z depopulacją i starzeniem populacji stosunkowo od niedawna — i właśnie ta nowość boli mocniej niż głębokość kryzysu.

Postrzeżenie wyzwania demograficznego według typu JST

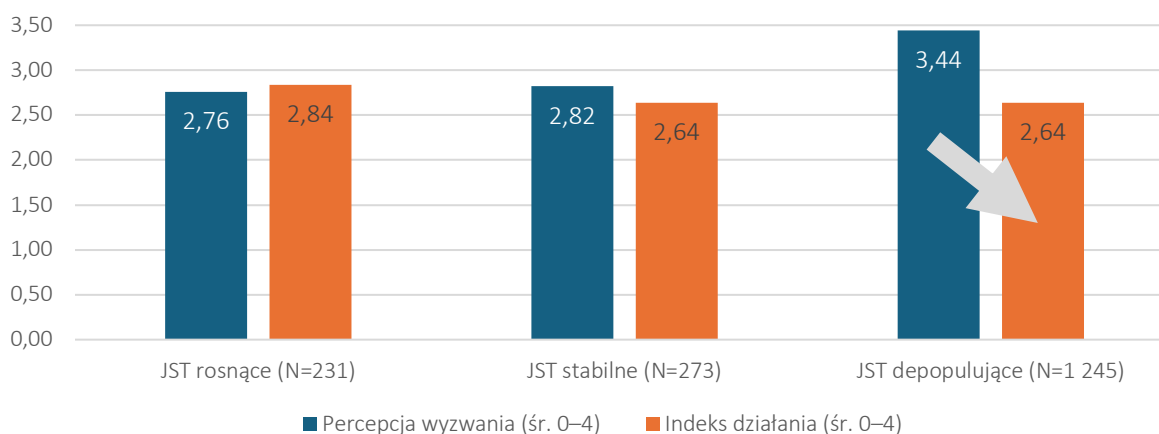


Ryc. 1. Postrzeżenie wyzwania demograficznego wg typu JST — odsetek odpowiedzi „duże lub bardzo duże wyzwanie” (%)

Konsensus bez zobowiązania. Deklaracje są, działań nie ma.

83% sekretarzy dostrzega potrzebę lepszego wykorzystywania prognoz demograficznych w planowaniu. Problem w tym, że ten sam odsetek deklaruje taką potrzebę niezależnie od tego, czy populacja gminy rośnie, czy się kurczy. Stworzony na potrzeby badania kompozytowy indeks aktywności demograficznej — mierzony jako średnia częstotliwość uwzględniania danych demograficznych w ośmiu obszarach decyzyjnych — wynosi dla JST depopulujących dokładnie tyle samo, co dla jednostek stabilnych: 2,64 w skali czteropunktowej. Wspomniana deklaracja stała się zatem formułą bez pokrycia — nie mówi już nic o tym, co dana jednostka samorządowa faktycznie robi.

Luka percepcyjna - postrzeżenie a działanie

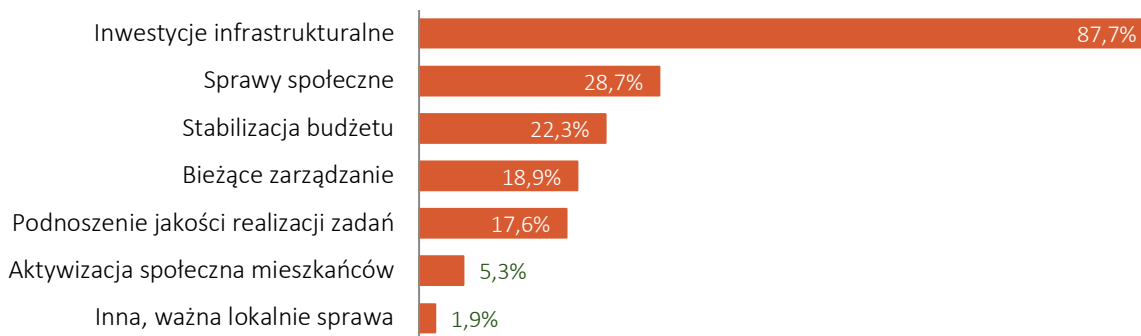


Ryc. 2. Percepcja wyzwania demograficznego vs indeks działania — według trendu ludnościowego JST (skala 0–4)

Drogi i wodociągi — niezależnie od skali depopulacji. Inwestycje infrastrukturalne jako odpowiedź na wszystko.

W badaniu pytano również o priorytety władz samorządowych i dziedziny, które powinny być szczególnie wspierane w konkretnej sytuacji danej jednostki samorządowej.

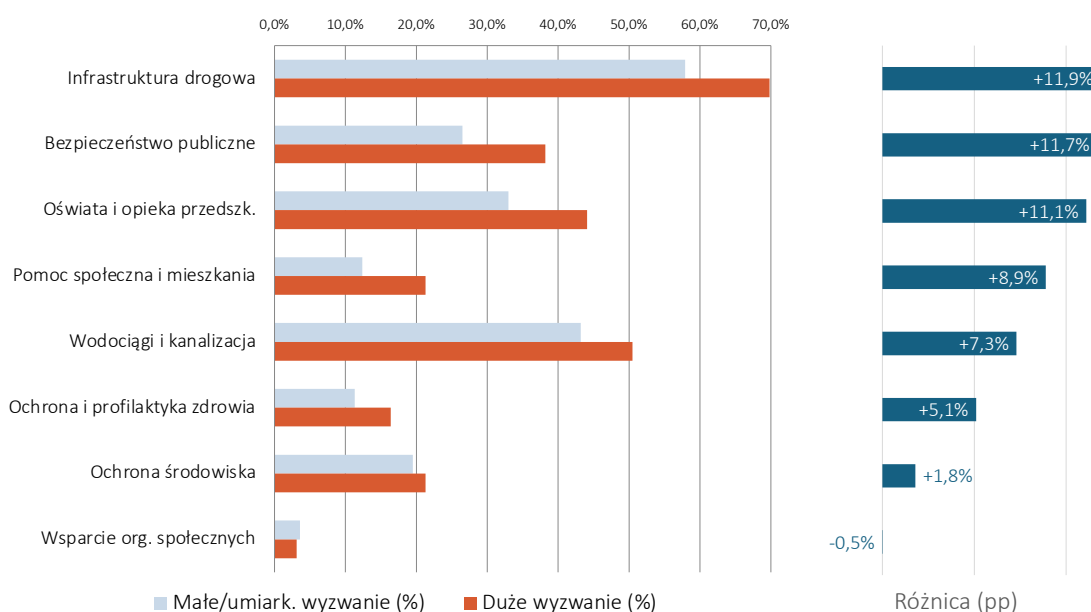
Prosimy wskazać, co jest PRIORYTETEM władz samorządowych w Państwa JST w obecnej kadencji?



Ryc. 3. Priorytety rozwojowe JST (możliwość wskazania 2 najważniejszych)

Tu obraz jest jednoznaczny: inwestycje infrastrukturalne wskazuje jako priorytet około 90 procent respondentów, niezależnie od stopnia postrzegania wyzwania demograficznego. Warto przy tym odnotować, że potrzeby infrastrukturalne są postrzegane jako duże lub bardzo duże wyzwanie przez 83% sekretarzy — niemal tyle samo, ile wskazań zbierają zmiany demograficzne. Dominacja infrastruktury w priorytetach jest zrozumiała: to wciąż wyzwanie istotne mimo lat inwestycji. Nie zmienia to jednak zasadniczego wniosku: żadna ze standardowych kategorii priorytetów władz nie okazała się statystycznie istotnie powiązana ze świadomością demograficzną. Wiedza o zagrożeniu konsekwencjami depopulacji nie przesuwają priorytetów lokalnych władz.

Co więcej: gminy, które silniej postrzegają wyzwanie demograficzne, częściej wskazują potrzebę większych inwestycji drogowych (+12 punktów procentowych, różnica istotna statystycznie), większych nakładów na oświatę (+11 pp) i większych inwestycji w sieci wodociągowe (+7 pp). To nie jest strategiczna odpowiedź na depopulację. To efekt uogólnionego poczucia zagrożenia: im trudniejsza sytuacja, tym więcej potrzeba — wszystkiego.



Ryc. 4. Dziedziny do szczególnego wspierania wg skali postrzegania wyzwania demograficznego (Δ w punktach procentowych)

Świadomość wyzwania demograficznego nie zmienia profilu priorytetów — nasila jedynie ogólne poczucie niedofinansowania.

Subwencja jako nauczyciel. Jedyny obszar, gdzie adaptacja działa.

Badanie ujawnia równocześnie, że adaptacja do zmian demograficznych jest możliwa — ale wciąż wymaga zewnętrznego przymusu finansowego. **W obszarze oświaty 91 procent sekretarzy deklaruje, że dane demograficzne są uwzględniane w decyzjach często lub zawsze.** Powodem nie jest niestety wysoka kultura planowania strategicznego, lecz algorytm podziału subwencji oświatowej, który natychmiast przekłada liczbę uczniów na wysokość transferu do budżetu gminy. Podobnie działa pomoc społeczna, gdzie finansowanie świadczeń jest powiązane z liczbą beneficjentów. Poza tymi obszarami demografia chyba przestaje być argumentem.

Jedynym kierunkiem, w którym silniejsza świadomość demograficzna przekłada się na zmianę priorytetów, jest strefa usług społecznych: wskazania dla obszaru pomocy społecznej rosły o 9 punktów procentowych a ochrony zdrowia o 5 punktów. To jedyna odpowiedź logicznie zgodna ze starzeniem się populacji. Badacze oceniają ją jednak raczej jako intuicję, nie jako przejaw konsekwentnej polityki.

Nie ma gdzie szukać dobrych praktyk na mapie. Problem wszędzie taki sam.

Zróżnicowanie aktywności demograficznej między województwami jest znikome: różnica między regionem najlepszym a najgorszym wynosi 0,22 punktu na skali czteropunktowej. Podobnie słabe jest zróżnicowanie według wielkości jednostki. Wyniki wskazują, że źródłem problemu nie są lokalne kompetencje urzędników ani regionalna kultura planowania, lecz system bodźców, który nie nagradza myślenia długookresowego.

O BADANIU

Badanie zostało przeprowadzone metodą CAWI (Computer-Assisted Web Interview) wśród sekretarzy jednostek samorządu terytorialnego. Próba objęła 1 867 respondentów ze wszystkich szesnastu województw, reprezentujących wszystkie typy JST. Wśród respondentów, którzy podali swoje stanowisko, 77% to sekretarze gminy, miasta lub powiatu; pozostali to w większości zastępcy wójtów, burmistrzów lub prezydentów oraz kierownicy wydziałów pełniący zadania sekretarza. Większość respondentów posiada wykształcenie wyższe (magisterskie lub podyplomowe) i ponad 15-letni staż pracy w samorządzie. Badanie zrealizowała Fundacja Rozwoju Demokracji Lokalnej im. Jerzego Regulskiego w marcu i kwietniu 2026.

KONTAKT DLA MEDIÓW: komunikacja@frdl.org.pl

Fundacja Rozwoju Demokracji Lokalnej im. Jerzego Regulskiego
www.frdl.org.pl