



ANNA WICHOWSKA

University of Warmia and Mazury
in Olsztyn, Poland

ORCID iD: 0000-0003-2862-4424

**WYDATKI BUDŻETOWE MIAST
POLSKI A ICH BEZPIECZEŃSTWO
SPOŁECZNO-EKONOMICZNE
W OBLICZU DEPOPULACJI**

**BUDGET EXPENDITURES AND
THE SOCIO-ECONOMIC SECURITY
OF POLISH CITIES IN THE CONTEXT
OF DEPOPULATION**



ABSTRACT

Aim: *The direct objective was to verify whether shrinking cities differ significantly in terms of budget expenditures crucial for socio-economic security from cities not undergoing depopulation. The indirect objective was to interpret the observed differences in the light of their potential causes and consequences for residents.*

Methods: *To achieve the research objective, we analyzed changes in the number of urban residents in Poland and used the Kruskal-Wallis test to determine the significance of differences between the level of budgetary expenditures crucial for socio-economic security in shrinking cities and cities with stable demographics.*

Results: *The study confirmed the existence of depopulation in Polish cities and the intensification of the shrinking phenomenon. Significant differences were found in the level of budgetary expenditures between shrinking cities and those with stable populations. In shrinking cities, the level of expenditures on tasks crucial to socio-economic security (including education, municipal services, and environmental protection) was lower compared to cities with stable populations.*

Discussion: *The obtained results may indicate a limited expenditure capacity in shrinking cities, underscoring the need to prioritize mandatory expenditures. Such restrictions may, in the future, lead to a deterioration in the quality of public services and, consequently, a reduction in the attractiveness of cities for settlement, ultimately translating into lower socio-economic security for residents.*

KEYWORDS: *shrinking cities, local government budget, local government finance, local government, Kruskal-Wallis test*

STRESZCZENIE

Cel: *Celem bezpośrednim badań była weryfikacja, czy miasta kurczące się różnią się istotnie pod względem wydatków budżetowych kluczowych dla bezpieczeństwa społeczno-ekonomicznego od miast nieulegających depopulacji. Celem pośrednim badań była interpretacja zaobserwowanych różnic w świetle ich potencjalnych przyczyn i konsekwencji dla mieszkańców.*

Metody: *Do realizacji celu badań wykorzystano analizę zmian liczby mieszkańców miast w Polsce oraz posłużono się testem Kruskala-Wallisa dla określenia istotności różnic między poziomem kluczowych wydatków budżetowych z punktu widzenia bezpieczeństwa społeczno-ekonomicznego w miastach kurczących się i miastach o stabilnej demografii.*

Wyniki: *Przeprowadzone badania potwierdziły istnienie problemu depopulacji w polskich miastach oraz nasilanie się zjawiska ich kurczenia. Wykazano istotne różnice w poziomie wydatków budżetowych między kurczącymi się miastami a tymi o stabilnej liczbie mieszkańców. W miastach kurczących się poziom wydatków na zadania kluczowe dla bezpieczeństwa społeczno-ekonomicznego (m.in. na zadania oświatowe, gospodarkę komunalną i ochronę środowiska) był niższy w porównaniu z miastami o stabilnej liczbie mieszkańców.*

Omówienie: *Uzyskane wyniki mogą świadczyć o ograniczonych możliwościach wydatkowych w kurczących się miastach oraz o konieczności koncentrowania się na wydatkach obligatoryjnych. Takie ograniczenia mogą w przyszłości prowadzić do pogarszania jakości usług publicznych, a tym samym do obniżenia atrakcyjności osiedleńczej miast oraz przekładać się na niższe bezpieczeństwo społeczno-ekonomiczne mieszkańców.*

SŁOWA KLUCZOWE: *kurczenie się miast, budżet JST, finanse samorządowe, samorząd terytorialny, test Kruskala-Wallisa*

WPROWADZENIE

Negatywne zjawiska demograficzne, które nasilają się w ostatnich latach w Polsce, są coraz częściej podnoszonym problemem zarówno w debatach naukowych, politycznych, jak i publicystycznych w różnych gremiach, zarówno krajowych, jak i lokalnych. Ich szczególnym przejawem jest zjawisko kurczących się miast, w których problemy demograficzne łączą się ściśle z problemami ekonomicznymi (Hollander i in., 2009, s. 225–226; Rieniets, 2009, s. 238–239; Musiał-Malago, 2018, s. 93). Konsekwencje zjawisk depopulacyjnych na poziomie samorządu terytorialnego mają wielowymiarowy i trudny w pomiarze charakter (Martinez-Fernandez i in., 2012, s. 214). Przejawiają się bowiem w wielu obszarach życia społecznego i gospodarczego mieszkańców. Jednym z ostatnich ogniw łańcucha przyczynowo-skutkowego depopulacji są finanse samorządowe, których uszczuplenie może pociągać za sobą kolejne negatywne zjawiska w zakresie realizowanych przez jednostki lokalne zadań i pomniejszenia bezpieczeństwa ekonomicznego i społecznego mieszkańców. Miało to miejsce także w innych państwach, np. w miastach na terenie Niemiec Wschodnich, gdzie kurczenie się bazy podatkowej i rosnące koszty jednostkowe prowadziły do chronicznych luk fiskalnych, ograniczając zdolność miast

do utrzymania podstawowych usług publicznych, co bezpośrednio wpływało na ich poziom bezpieczeństwa społecznego i ekonomicznego (Bernt, 2009, s. 759–760). Polskie miasta aktualnie są silnie eksponowane na podobne zjawiska.

Problematyka ubytku mieszkańców i starzenia się ludności została dostrzeżona w nowej ustawie o dochodach JST (Ustawa o dochodach jednostek..., 2024), która weszła w życie w 2025 r. Nowa ustawa wprowadza mechanizmy uwzględniające czynniki społeczno-demograficzne w systemie subwencjonowania jednostek samorządu terytorialnego (tzw. potrzeby wyrównawcze JST), mając na celu ograniczenie skutków depopulacji w zakresie dochodów JST przy jednocześnie rosnących potrzebach wydatkowych. Ocena efektywności tych rozwiązań będzie możliwa jednak dopiero za kilka lat. W związku z tym w niniejszym artykule podjęty problem badawczy sprowadzono do pytania, w czym i w jakim zakresie kurczące się miasta różnią się od miast o stabilnej liczbie mieszkańców pod względem wydatków budżetowych związanych z bezpieczeństwem społeczno-ekonomicznym mieszkańców.

Celem bezpośrednim badań była więc empiryczna weryfikacja, czy miasta kurczące się różnią się istotnie pod względem wydatków budżetowych kluczowych dla bezpieczeństwa społeczno-ekonomicznego od miast nieulegających depopulacji. Celem pośrednim badań była interpretacja zaobserwowanych różnic w świetle ich potencjalnych przyczyn i konsekwencji dla mieszkańców. Do realizacji tego celu zastosowano nieparametryczny test Kruskala-Wallisa, za pomocą którego porównano wydatki kurczących się miast w Polsce z miastami o stabilnej liczbie ludności. W nawiązaniu do ustaleń wynikających z przeglądu literatury, w badaniu przyjęto hipotezę istnienia statystycznie istotnych różnic w poziomie wydatków budżetowych pomiędzy wymienionymi powyżej grupami miast. Założono, że wydatki w kluczowych obszarach związanych z bezpieczeństwem społeczno-ekonomicznym w kurczących się miastach są niższe i mogą pogłębiać problemy demograficzne polskich miast w przyszłości. Zakres terytorialny badań obejmował gminy miejskie w Polsce, a analizowany okres objął lata 2020–2024. W badaniu posłużono się danymi dostępnymi w Banku Danych Lokalnych GUS (2025).

Niniejsze badania mogą mieć praktyczny wymiar. Pozwalają one nie tylko kwantyfikować proces kurczenia się miast i ich potencjalny wpływ na wydatki budżetowe, lecz także wskazać na obszary ryzyka dla bezpieczeństwa

finansowego i społecznego mieszkańców. Ponadto wyniki badań mogą stanowić punkt wyjścia dla dalszych analiz polityki finansowej miast w kontekście demograficznych wyzwań, zarówno w świetle aktualnych regulacji, jak i w kontekście późniejszej oceny efektywności nowej ustawy o dochodach JST.

Artykuł składa się z kilku części. W pierwszej kolejności zaprezentowano tło teoretyczne badań, następnie omówiono metodykę badawczą, a na koniec zamieszczono najważniejsze wnioski i dalsze kierunki badań.

METODY BADAWCZE

Przeprowadzone badania miały charakter teoretyczno-empiryczny, łącząc analizę literatury przedmiotu dotyczącej zależności między procesami demograficznymi a finansami samorządowymi z oceną danych budżetowych miast w Polsce. Takie podejście pozwoliło nie tylko umiejscowić podjęty problem badawczy w szerszym kontekście teoretycznym, lecz także dokonać empirycznej oceny różnic w poziomie wydatków budżetowych istotnych z punktu widzenia bezpieczeństwa społeczno-ekonomicznego mieszkańców w warunkach pogarszającej się sytuacji demograficznej.

Do realizacji przyjętego w badaniu celu zastosowano w pierwszej kolejności metodę analizy dynamiki zmian liczby ludności, co pozwoliło na identyfikację kurczących się miast w Polsce. Jako kryterium zakwalifikowania miasta do grupy kurczących się miast, przyjęto ubytek liczby ludności przekraczający 0,15% rocznie przez okres pięciu kolejnych lat. Jest to umowne kryterium stosowane w niektórych badaniach poświęconych kurczącym się miastom, np. przez *Shrinking Cities International Research Network*, a także w ślad za SCRIN – przez Stryjakiewicza i Jaroszewską (2016) lub Jaroszewską (2019). W następnym etapie badań zastosowano nieparametryczny test Kruskala-Wallisa dla oceny występowania statystycznie istotnych różnic pomiędzy miastami kurczącymi się i tymi o stabilnym poziomie liczby mieszkańców w zakresie kluczowych wydatków budżetowych. Test Kruskala-Wallisa jest odpowiednikiem jednoczynnikowej analizy wariancji i zmierza do wskazania, czy n niezależnych próbek pochodzi z tej samej populacji lub z populacji o takiej samej medianie. Nie jest wymagane, by liczebność próbek była taka sama, ani to, żeby zmienne miały rozkład normalny (Stanisz, 2006, s. 386).

Test Kruskala-Wallisa stosowany jest, gdy rozkład zmiennych we wszystkich badanych grupach jest różny od normalnego. Założenie to w przeprowadzonych badaniach zostało sprawdzone testem Shapiro-Wilka.

Zakres terytorialny badań obejmował gminy miejskie w Polsce, a analizowany okres objął lata 2020–2024. Zmiennymi, które przyjęto do badań, była liczba mieszkańców gmin miejskich w Polsce oraz wydatki budżetowe miast przypadające na jednego mieszkańca w największych działach budżetowych, którymi były: X_1 – oświata i wychowanie – przedszkola; X_2 – oświata i wychowanie – szkoły podstawowe; X_3 – pomoc społeczna; X_4 – gospodarka komunalna i ochrona środowiska; X_5 – kultura i ochrona dziedzictwa narodowego; X_6 – transport i łączność; X_7 – bezpieczeństwo publiczne i ochrona przeciwpożarowa; X_8 – ochrona zdrowia; X_9 – rodzina. W uzasadnieniu do nowej ustawy o dochodach JST (Druk nr 622, Rządowy projekt ustawy..., 2024) wskazano, że to przede wszystkim zmienne od X_1 do X_5 są determinowane sytuacją demograficzną (zwłaszcza liczbą ludności, liczbą dzieci, liczbą ludności w wieku 20–64 lata). Źródłem danych był Bank Danych Lokalnych Głównego Urzędu Statystycznego (2025). W prezentacji i omówieniu poziomu wydatków posługiwano się medianą zmiennych w poszczególnych grupach miast.

KURCZENIE SIĘ MIAST A ICH BEZPIECZEŃSTWO SPOŁECZNO-EKONOMICZNE

We współczesnej literaturze przedmiotu zainteresowanie problematyką kurczących się miast na całym świecie stale rośnie. Jest to zjawisko, które trudno jednoznacznie zdefiniować (Hartt, 2019, s. 1652), ale któremu wielu autorów przypisuje dwa kluczowe problemy – malejącą liczbę ludności oraz problemy gospodarcze (Wichowska, 2021), choć nie są to jedyne przejawy tego zjawiska. Wśród skutków kurczenia się miast w badaniach krajowych i międzynarodowych rzadziej pojawia się tematyka finansów miejskich (Carbonaro i in., 2018; Rios, Cabases, 2017, Wichowska, 2019). Jak zauważają Manville i Kuhlmann (2018), pewne stwierdzenia dotyczące wpływu depopulacji na finanse lokalne pojawiały się w literaturze już w latach 60. i 70., głównie na tle kryzysu dotyczącego największych miast amerykańskich: Nowego Jorku i Cleveland. Jednak autorzy podkreślają, że literatura ta analizuje przyczyny,

a nie skutki tych zjawisk. Wichowska (2021), wychodząc od determinantów dochodu narodowego, ukazuje natomiast stan kapitału ludzkiego jako główny obszar narażony na negatywne konsekwencje depopulacji miast, a przez to oddziałujący zarówno na ich gospodarkę, jak i pośrednio na budżety miejskie.

Analizując system zależności gospodarczych oraz system finansowania JST w Polsce, można przyjąć, że w kurczących się miastach nawarstwia się kilka problemów, które oddziałują na ich finanse, a w konsekwencji na bezpieczeństwo społeczno-gospodarcze. W kurczących się miastach dochodzi do zmniejszenia liczby przedsiębiorstw (Cunningham-Sabot, Fol, 2009, s. 17), co w konsekwencji oddziałuje na rynek pracy i rosnące bezrobocie (Martinez-Fernandez i in., 2012, s. 213–214). Wraz z nim mieszkańcy doświadczają utraty (lub spadku) swoich dochodów, a przez to w większym zakresie zgłaszają zapotrzebowanie na pomoc społeczną (redystrybucję dochodów) dokonywaną na poziomie JST (Musterd i in., 2017, s. 1064–1065). W konsekwencji tego władze miasta muszą pozyskiwać większe dochody budżetowe. Jednym z oczywistych sposobów zwiększenia dochodów miasta jest wzrost podatków. Warto jednak zaznaczyć, że w systemie lokalnych danin publicznych w Polsce możliwości te są znikome. Ponadto stałe wzrosty stawek podatkowych ustalanych przez rady miast mogą skutkować niezadowoleniem mieszkańców i przedsiębiorców, co ostatecznie może prowadzić do decyzji o zmianie ich lokalizacji (Wichowska, 2025, s. 53–54). Zwiększona redystrybucja może więc przynieść odwrotny skutek niż zamierzony, co dodatkowo pogłębiłoby napływ uboższych mieszkańców, w tym migrantów (Szalanska i in., 2023).

Jeśli wzrost wydatków na politykę społeczną nie przyniesie skutków dla sytuacji demograficznej JST, miasto może ponosić dalsze konsekwencje finansowe depopulacji. Mogą one wynikać ze zmniejszającej się bazy podatkowej (mniejsza liczba mieszkańców, przedsiębiorstw oraz spadek cen i jakości nieruchomości (Glaeser, Gyourko, 2006, s. 34; Audirac, 2018), a co za tym idzie mniejsze wpływy z podatków i opłat lokalnych, mniejsza samodzielność dochodowa i większa zależność od transferów zewnętrznych). Należy tutaj zwrócić uwagę na mechanizm zależności dochodów budżetowych miast od stanu ich demografii. Wynika to przede wszystkim ze struktury dochodów budżetowych. Największą ich część stanowią bowiem wpływy z tytułu udziału w PIT, podatek od nieruchomości, a także opłaty lokalne, które są wyższe w liczniej

zamieszkałych jednostkach samorządu. Pośrednio od stanu demograficznego miasta zależą także dochody transferowe, np. subwencje, które zależne są od liczby uczniów w szkołach lub dotacje zależne np. od liczby bezrobotnych.

Skutki takiej sytuacji odczuwane są także w zakresie wydatków, które nie spadają w proporcjonalnym stopniu, jak liczba mieszkańców czy wielkość bazy podatkowej. Główną przyczyną wysokich wydatków w kurczących się miastach są koszty stałe utrzymania dróg, infrastruktury i zatrudnienia, które są niezależne od liczby mieszkańców (Galster, 2019, s. 361–362). Aby wydatki nie malały gwałtownie, władze miejskie muszą utrzymać dochody na podobnym poziomie lub pozwolić na spadek ilości i jakości usług publicznych. W konsekwencji problem depopulacji może narastać. Sytuację tę może także pogarszać mniejsza zamożność mieszkańców (lub w skrajnych przypadkach ich ubóstwo), która wynika z odpływu młodych i wykształconych mieszkańców, pozostawiania lub pojawienia się mniej zamożnych mieszkańców na skutek niższych cen mieszkań w kurczących się miastach (Rieniets, 2009, s. 233–235).

Kolejną konsekwencją tego stanu może być konieczność ponoszenia rosnących wydatków, np. w zakresie walki z przestępczością, przeciwdziałania uzależnieniom itp. Istnieje więc prawdopodobieństwo wzrostu wydatków w zakresie bezpieczeństwa publicznego, a więc na policję, strażę i służby. W kurczących się miastach wzrost tych wydatków może okazać się niemożliwy, a spadek zdolności instytucjonalnych może prowadzić do luk w usługach publicznych, które mieszkańcy mogą starać się wypełnić oddolnie (Galster, 2019, s. 365). Mniejsza zamożność mieszkańców może jednak ograniczać wydatki prywatne na dobra i usługi, które uzupełniają usługi publiczne, np. w zakresie wspomnianego bezpieczeństwa czy usług edukacyjnych, zdrowotnych.

Na podstawie powyżej przytoczonej literatury przedmiotu na rys. 1 przedstawiono skutki kurczenia się miast dla bezpieczeństwa społeczno-gospodarczego mieszkańców kurczących się miast w podziale na bezpośrednie i pośrednie konsekwencje.

Rysunek 1. Bezpośrednie i pośrednie skutki depopulacji miast dla ich bezpieczeństwa społeczno-gospodarczego i finansowego

<p>Bezpośrednie skutki depopulacji miast</p> <ul style="list-style-type: none"> • mniejsza baza podatkowa i ograniczone wpływy z podatków i opłat lokalnych; • mniejsza liczba przedsiębiorstw i mniejsza liczba miejsc pracy skutkująca bezrobociem; • mniejsze dochody mieszkańców i większe zapotrzebowanie na pomoc społeczną; • odpływ młodych i wykształconych osób i zmniejszenie liczby i jakości kapitału ludzkiego; • mniejsza atrakcyjność i konkurencyjność miasta oraz mniejszy napływ nowych mieszkańców i przedsiębiorstw.
<p>Pośrednie skutki depopulacji miast</p> <ul style="list-style-type: none"> • zwiększone wydatki na pomoc społeczną i opiekę zdrowotną; • zwiększony popyt na środki finansowe spowodowane wzrostem wydatków; • zwiększone transfery z budżetu państwa; • konieczność wprowadzenia cięć wydatków; • możliwy spadek jakości i zakresu niektórych usług publicznych; • niższa jakość życia mieszkańców.

Źródło: opracowanie własne na podstawie przytaczanej literatury przedmiotu.

Powyższe, dostrzeganie w literaturze zależności, w przypadku polskich jednostek samorządu terytorialnego znalazły swój wyraz w nowej ustawie o dochodach JST. W systemie subwencjonowania określono nowy katalog potrzeb wyrównawczych, które związane są ze zróżnicowaniem potrzeb wydatkowych JST. Zróżnicowanie to jest skutkiem czynników społeczno-demograficznych, wśród których w uzasadnieniu do ustawy (Druk nr 622, Rządowy projekt ustawy..., 2024) wymieniono w szczególności liczbę ludności, strukturę wiekową, liczbę dzieci, liczbę bezrobotnych, liczbę osób ubogich oraz wymagających opieki społecznej. W przypadku JST, gdzie występuje nasilenie problemów demograficznych, występują także nasilone potrzeby wydatkowe, natomiast ich potencjał dochodowy może być podobny do innych JST, gdzie problemy te charakteryzują się mniejszą intensywnością. Uzasadnienie nowych regulacji, uwzględniających powyższe problemy przy subwencjonowaniu JST, należy ocenić pozytywnie w świetle aktualnych wyzwań demograficznych Polski.

Podsumowując powyższe rozważania, warto podkreślić, że problem kurczenia się miast stanowi wyzwanie dla ich bezpieczeństwa finansowego i społeczno-gospodarczego. Jak zauważają przytaczani autorzy, depopulacja prowadzi do erozji bazy podatkowej oraz ograniczenia możliwości rozwojowych miast na skutek zmniejszenia potencjału gospodarczego i społecznego.

Jednoczesna presja wydatkowa może prowadzić natomiast do rosnącej zależności JST od transferów zewnętrznych. Ogół przedstawionych powiązań może skutkować także wzrostem nierówności społecznych i przestrzennych, pogorszeniem jakości życia mieszkańców, brakiem stabilności finansowej miasta i jego małą atrakcyjnością oraz rezylencją w przypadku nagłych i nieprzewidywanych kryzysów, a tym samym zagrożeniem utraty szeroko rozumianego bezpieczeństwa.

WYNIKI BADAŃ Z DYSKUSJĄ

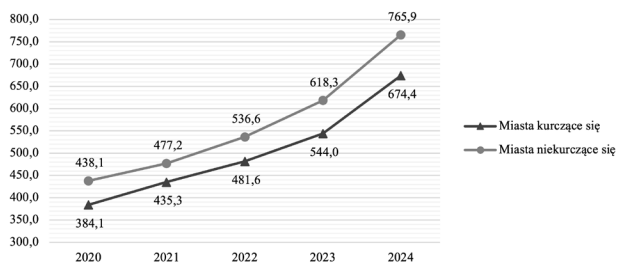
Z przeprowadzonych analiz liczby mieszkańców i ich zmian wynika, że w latach 2020–2024 w Polsce na 302 gminy miejskie aż 238 uległo kurczeniu. Oznaczało to, że prawie 79% polskich miast zmagало się z problemem depopulacji. Jednoznacznie można stwierdzić, że problem kurczenia się miast dotyczy głównie południowej i środkowej części Polski. Największa ich liczba jest położona w województwach: śląskim (38), dolnośląskim (29), a także w lubelskim i mazowieckim (po 20 miast), rzadziej występują w zachodniej części Polski. Z obserwacji tej wynika, że o przyczynach takiego rozlokowania kurczących się miast może decydować charakter postindustrialny regionu, gdzie problemy depopulacji obserwowane są od lat.

Z analizy mediany ubytku mieszkańców w kurczących się miastach Polski w przyjętym okresie badawczym wynika, że wynosiła ona 1,18%, a więc wielokrotnie przekraczała poziom przyjętego kryterium do kwalifikacji miasta jako kurczącego się (0,15% rocznie). Procesowi kurczenia się nie podlegały 64 miasta, czyli 21% miast w Polsce. Jak wynika z analiz zmian liczby ludności, problem ten z roku na rok się nasilał. Porównując badany okres z wcześniejszymi latami, liczba kurczących się miast narastała skokowo. Na przykład jeszcze w 2022 r. było ich 202, a w 2020 r. – 164. Z analiz ludnościowych i przedstawionych wniosków płynących z przeglądu literatury przedmiotu można dedukować, że sytuacja ta z pewnością nie pozostaje bez wpływu na stan finansów miast.

Przed przystąpieniem do analizy różnic w poziomie wydatków przypadających na mieszkańca w grupie miast kurczących się i o stabilnej liczbie mieszkańców, zgodnie z założeniami przeprowadzenia analiz testem Kruskala-Wallisa, w pierwszej kolejności sprawdzono normalność rozkładu zmiennych

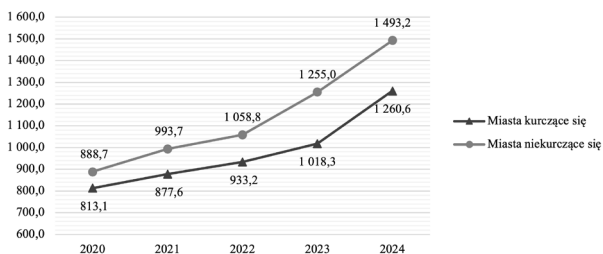
w obu grupach miast za pomocą testu Shapiro-Wilka. W przypadku żadnej zmiennej rozkład ten nie spełniał warunków normalności w analizowanych grupach jednocześnie. W związku z tym uzasadnione było zastosowanie testu Kruskala-Wallisa. Jak wynika z przeprowadzonych analiz, statystycznie istotnie różniły się poziomy wydatków przypadających na mieszkańca we wszystkich pięciu latach analizowanego okresu pomiędzy miastami kurczącymi się i nieulegającymi kurczeniu w przypadku trzech zmiennych: X_1 – oświata i wychowanie – przedszkola; X_2 – oświata i wychowanie – szkoły podstawowe; X_3 – pomoc społeczna. Kształtowanie się median poziomu dwóch pierwszych wymienionych zmiennych *per capita* przedstawiono na rysunku 1 oraz rysunku 2.

Rysunek 2. Mediany poziomu wydatków na zadania w zakresie oświaty i wychowania w przedszkolach *per capita* (w zł) w kurczących się i nieulegających kurczeniu miastach Polski w latach 2020–2024



Źródło: opracowanie własne na podstawie Banku Danych Lokalnych GUS (2025).

Rysunek 3. Mediany poziomu wydatków na zadania w zakresie oświaty i wychowania w szkołach podstawowych *per capita* (w zł) w kurczących się i nieulegających kurczeniu miastach Polski w latach 2020–2024

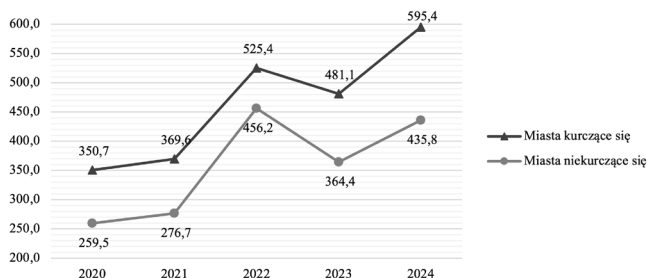


Źródło: opracowanie własne na podstawie Banku Danych Lokalnych GUS (2025).

W przypadku wydatków oświatowych *per capita* – zarówno na przedszkola, jak i szkoły podstawowe – w badanym okresie obserwowano ich systematyczny i proporcjonalny wzrost w obu grupach miast. Na uwagę zasługują także różnice utrzymujące się pomiędzy ich poziomami w poszczególnych grupach miast. Zdecydowanie niższy ich poziom odnotowano w kurczących się miastach w porównaniu z miastami nieulegającymi temu procesowi. Stan ten wskazuje na złożony charakter zależności między demografią, wydatkami edukacyjnymi, a bezpieczeństwem społeczno-ekonomicznym. Wzrost wydatków na oświatę w analizowanych miastach niezależnie od ich sytuacji demograficznej obrazuje z jednej strony małą elastyczność tych wydatków na zmiany demograficzne związane np. z mniejszą liczbą dzieci lub starzejącą się ludnością. Może to wynikać z konieczności utrzymania infrastruktury oświatowej (przedszkoli, szkół, innych placówek) oraz względnie stałego poziomu zatrudnienia nauczycieli. Na aspekty te zwracali uwagę np. Wyszowska i Wyszkowski (2023, s. 38), wskazując, że wydatki oświatowe nie będą miały proporcjonalnie do malejącej liczby mieszkańców gmin. Jednakże mniejszy poziom wydatków oświatowych w kurczących się miastach może sugerować, że mimo presji kosztowej związanej z tym działem budżetowym są w nim obecne strategie adaptacyjne do malejącej liczby dzieci, polegające np. na racjonalizowaniu liczby szkół lub stosowaniu mniejszych nakładów inwestycyjnych. W kontekście bezpieczeństwa społeczno-ekonomicznego kurczących się miast warto przytoczyć wyniki badań, które przeprowadzili Johnes i Virmani (2020, s. 1879). Dowiedli oni, że wyższy poziom nakładów na edukację nie musi przekładać się bezpośrednio na wyższą jej efektywność, co może oznaczać, że niższe wydatki niekoniecznie oznaczają gorsze rezultaty, lecz mogą świadczyć o bardziej racjonalnym wykorzystaniu zasobów. Jednak biorąc pod uwagę szerszy kontekst bezpieczeństwa społeczno-ekonomicznego, można zauważyć, że zbyt daleko idąca racjonalizacja wydatków oświatowych może prowadzić do ograniczania dostępności edukacji, niższej jakości usług, a w konsekwencji do kolejnych fal depopulacji przez ograniczenie potencjału edukacyjnego mieszkańców miast w Polsce.

Szczególnym i jednym z większych obszarów wydatkowania środków budżetowych przez JST w Polsce jest pomoc społeczna. Mediany poziomu wydatków na ten cel w przeliczeniu na mieszkańca w grupach analizowanych miast w badanym okresie przedstawiono na rysunku 3.

Rysunek 4. Mediany poziomu wydatków na zadania w zakresie pomocy społecznej per capita (w zł) w kurczących się i nieulegających kurczeniu miastach Polski w latach 2020–2024



Źródło: opracowanie własne na podstawie Banku Danych Lokalnych GUS (2025).

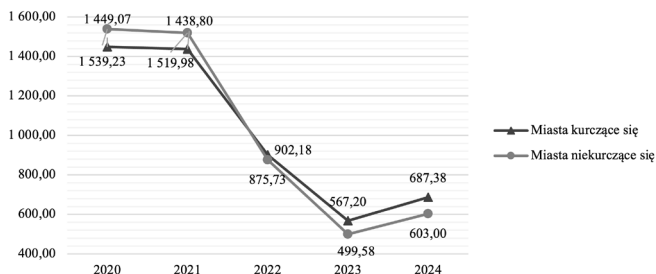
Na uwagę zasługuje fakt, że wydatki te są wyższe w przypadku kurczących się miast w Polsce w porównaniu z miastami nieulegającymi temu procesowi. Jak wskazała w swoich badaniach Kopańska (2019, s. 54), wydatki na pomoc społeczną (podobnie jak i na oświatę) można zaliczyć do wydatków mało elastycznych pod kątem możliwości zmian ich poziomu czy zakresu realizacji przez samorząd. Ich poziom bowiem jest w znacznej mierze determinowany przez przepisy prawa i finansowane są głównie z transferów zewnętrznych (dotacji i subwencji), co ogranicza swobodę władz lokalnych w ich kształtowaniu.

Powiązany z pomocą społeczną wydatkami są wydatki w dziale Rodzina (zmienna X9), które w przeliczeniu na mieszkańca w analizowanym okresie drastycznie spadły z uwagi na instytucjonalne zmiany w świadczeniu 800+ (wcześniej 500+). Początkowo, aż do połowy 2022 r., było ono rozdzielane przez samorząd gminny i właśnie w tym roku różnice między miastami kurczącymi się i nieulegającymi kurczeniu zatarły się. W kolejnych latach okresu badawczego ponownie były one statystycznie istotne (rysunek 4). Co ciekawe, przed wskazaną zmianą kurczące się miasta charakteryzowały się niższym ich poziomem niż miasta nieulegające kurczeniu, po przekazaniu do kompetencji ZUS-u rozdzielania ww. świadczenia, tendencja się odwróciła i niższe poziomy analizowanego świadczenia osiągały miasta nieulegające kurczeniu.

Wyższy poziom wydatków na pomoc społeczną i dział Rodzina w kurczących się miastach Polski może być interpretowany dwojako. Z jednej strony wyniki te jednoznacznie wskazują na zwiększone potrzeby socjalne, przez co wydatki te mogą pełnić funkcję kompensującą dochody poszerzającej się grupy osób

starszych i zagrożonych ubóstwem. Z drugiej strony, w nawiązaniu do tzw. efektu Tiebouta (1956) oraz np. amerykańskich badań Brasingtona (2024, s. 891–892), wzrost wydatków na pomoc społeczną może grozić selektywną migracją i przyciągać na teren takich miast nowych mieszkańców o niskich dochodach i małej samodzielności ekonomicznej, zwiększając tym samym presję wydatkową miast na pomoc społeczną. Dla kurczących się miast może oznaczać to utrwalanie się problemów finansowych (głównie po stronie dochodów) oraz zwiększenie ryzyka utraty bezpieczeństwa społeczno-ekonomicznego.

Rysunek 5. Mediany poziomu wydatków na zadania w dziale budżetowym Rodzina (w zł) w kurczących się i nieulegających kurczeniu miastach Polski w latach 2020–2024

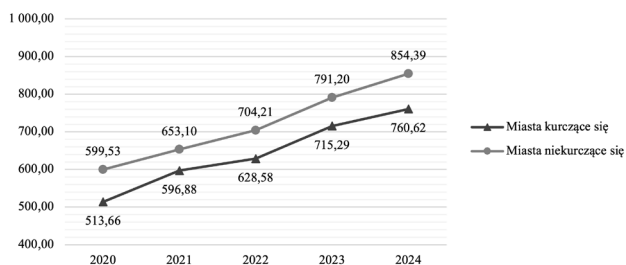


Źródło: opracowanie własne na podstawie Banku Danych Lokalnych GUS (2025).

W przypadku kolejnej analizowanej zmiennej: X_4 – wydatki na gospodarkę komunalną i ochronę środowiska *per capita*, statystycznie istotne różnice w ich poziomie w przeliczeniu na mieszkańca były obserwowane przez cztery z pięciu lat okresu badawczego (poza 2023 r.) pomiędzy kurczącymi się miastami i tymi o stabilnej liczbie mieszkańców. Ich poziom okazał się niższy w kurczących się miastach. To właśnie w dziale gospodarka komunalna i ochrona środowiska, zdaniem Swianiewicza i Łukomskiej (2021, s. 11–12) samorządy mogą szukać największych oszczędności. Jest to szeroka kategoria wydatków, do której zalicza się np. utrzymanie dróg, oświetlenie ulic, utrzymanie terenów zielonych, dofinansowanie usług publicznych w zakresie dostarczania wody, odbioru ścieków, odbioru odpadów komunalnych. W tym dziale zdaniem autorów także wydatki inwestycyjne mogą ulegać ograniczeniu w przypadku spadku dochodów własnych, a taka sytuacja ma najczęściej miejsce w kurczących się miastach (Wichowska, 2019). Jak zauważają Haase i in.

(2013, s. 14), spadek inwestycji może być także elementem szerszego procesu i sprzężeń zwrotnych, gdyż niedoinwestowanie infrastruktury może jeszcze bardziej pogłębić proces kurczenia się miast poprzez obniżenie atrakcyjności miasta w przyciąganiu nowych mieszkańców i podmiotów gospodarczych. W kontekście bezpieczeństwa społeczno-ekonomicznego ograniczone wydatki na gospodarkę komunalną i ochronę środowiska mogą wpływać na dostępność lub jakość podstawowych usług komunalnych. Może to pogarszać codzienne funkcjonowanie mieszkańców lub przedsiębiorstw, a w konsekwencji ograniczać możliwości rozwojowe miasta. Miasta takie mogą być jeszcze silniej narażone np. na nierówności społeczne, spadek jakości życia oraz ograniczoną zdolność adaptacyjną wobec zmian demograficznych i ekonomicznych.

Rysunek 6. Mediany poziomu wydatków na zadania z zakresu gospodarki komunalnej i ochrony środowiska (w zł) w kurczących się i nieulegających kurczeniu miastach Polski w latach 2020–2024



Źródło: opracowanie własne na podstawie Banku Danych Lokalnych GUS (2025).

W przypadku zmiennej X_6 – transport i łączność tylko w jednym roku okresu badawczego różnice w jej poziomie były statystycznie istotne (2023 r.). Przez cały okres badawczy wydatki w tym dziale w przeliczeniu na jednego mieszkańca były niższe w kurczących się miastach. Wolański (2022, s. 127) stwierdza, że w miastach charakteryzujących się większym odsetkiem osób w wieku poprodukcyjnym lub przedprodukcyjnym liczba pasażerów rośnie, mimo że przychody z biletów nie rosną proporcjonalnie (odwrotnie dzieje się w przypadku miast o większej liczbie osób aktywnych zawodowo). Zdaniem autora potwierdza to socjalną funkcję transportu publicznego. Potencjalnie więc większe wydatki powinny charakteryzować kurczące się miasta. W związku z tym można wnioskować o ograniczeniach budżetowych

w tym dziale w ich przypadku. Należy jednak zauważyć, że brak statystycznie istotnych różnic w wydatkach na dział transport i łączność *per capita* może wynikać także z faktu, że w wielu miastach znaczną część kosztów funkcjonowania transportu publicznego ponoszą spółki komunalne, a nie bezpośrednio budżet jednostki samorządu terytorialnego. W rezultacie poziom wydatków ujmowanych w budżecie nie odzwierciedla w pełni rzeczywistej skali nakładów na ten sektor. Trudno jest więc jednoznacznie wskazać wpływ zaobserwowanych wyników na bezpieczeństwo społeczno-ekonomiczne kurczących się miast. Jeśli wszystkie rzeczywiste nakłady na transport i łączność (także pozabudżetowe) byłyby znacząco niższe w kurczących się miastach, z pewnością mobilność osób starszych i mniej samodzielnych finansowo byłaby zagrożona.

W przypadku trzech zmiennych – wydatków *per capita* w działach: X_5 – kultura i ochrona dziedzictwa narodowego; X_7 – bezpieczeństwo publiczne i ochrona przeciwpożarowa oraz X_8 – ochrona zdrowia, różnice były statystycznie nieistotne. Rzeczywiste różnice wynosiły od kilku do kilkudziesięciu zł i w przypadku zmiennych X_5 oraz X_7 wydatki te były zawsze wyższe w miastach niekurczących się. W przypadku zmiennej X_8 – w pierwszym i ostatnim badanym roku, wydatki te były minimalnie niższe w miastach nieulegających kurczeniu. Podobnie jak w przypadku wydatków na transport i łączność, nieistotność różnic w wydatkach *per capita* w wymienionych działach budżetowych między kurczącymi się miastami i tymi o stabilnej liczbie mieszkańców, może wynikać ze sposobu realizacji zadań w tych zakresach. Zadania te często realizowane są przez instytucje podlegające pod samorząd, np. domy kultury, biblioteki, jednostki OSP, lub mogą być delegowane na rzecz podmiotów zewnętrznych. Ponadto finansowanie niektórych zadań może polegać na ich bezpośrednim dotowaniu lub subwencjonowaniu ze strony państwa. Tak dzieje się np. w przypadku samodzielnych publicznych zakładów opieki zdrowotnej, które finansowane są z Narodowego Funduszu Zdrowia, a finansowanie ze strony miasta może odnosić się jedynie np. do kosztów utrzymania infrastruktury. Co istotne w kontekście bezpieczeństwa społeczno-ekonomicznego, charakteryzowane powyżej wydatki zapewniają dostęp do podstawowych usług w zakresie bezpieczeństwa. Ich redukcja nie jest akceptowalna zarówno z punktu widzenia społecznego, jak i politycznego, dlatego sytuacja demograficzna jednostki nie powinna mieć dużego wpływu na ich poziom.

WNIOSKI

Podjęte badania wpisują się w coraz żywszą dyskusję nad problemem wyludniania się miast w Polsce. Zjawisko to w ostatnich latach w naszym kraju gwałtownie się nasila i może mieć wielowymiarowe skutki dla życia społeczno-gospodarczego mieszkańców. Jednym z przejawów tego stanu są zaobserwowane różnice w poziomie wydatków budżetowych między kurczącymi się miastami a jednostkami o stabilnej liczbie mieszkańców, które potwierdziły prawdziwość przyjętej hipotezy badawczej.

Wyniki przeprowadzonych badań jednoznacznie wskazują, że w miastach kurczących się poziom wydatków *per capita* na zadania kluczowe dla bezpieczeństwa społeczno-gospodarczego (a przez to oddziałujące na dalsze kształtowanie się procesów demograficznych) był niższy. Dotyczyło to w szczególności zadań oświatowych, gospodarki komunalnej i ochrony środowiska. Wyższy poziom odnosił się jedynie do działu budżetowego w zakresie pomocy społecznej. Zadania te mają charakter sztywny i w dużej mierze niezależny od liczby mieszkańców. Jak wskazują przytaczani w artykule autorzy, mimo że obszary te są dotowane (subwencionowane) przez państwo, to jednak niższy poziom wydatków na większość wskazanych działów w kurczących się miastach może wynikać z ich ograniczonych możliwości finansowania zadań. To z kolei bezpośrednio zależy od bazy dochodowej (podatkowej), która w jednostkach tych ma ograniczony zakres. W związku z tym jednym ze sposobów radzenia sobie samorządów z ograniczonymi zasobami finansowymi może być koncentrowanie się miast dotkniętych depopulacją na wydatkach najbardziej koniecznych. W konsekwencji może prowadzić to do pogorszenia się jakości usług publicznych oraz dalszej, coraz mniejszej atrakcyjności miast dla nowych mieszkańców i inwestorów. Zagrożone może okazać się także bezpieczeństwo społeczno-ekonomiczne mieszkańców, wśród których pojawiają się nowe albo rosnące potrzeby z zakresu ochrony zdrowia, pomocy społecznej, głównie wynikające z problemu starzenia się ludności.

W świetle przedstawionych wyników badań wyłania się kilka obszarów oddziaływania kurczących się miast, których stymulowanie mogłoby stanowić szansę poprawy bezpieczeństwa np. w zakresie starzejących się zasobów pracy, niskiego przyrostu naturalnego, migracji i nierówności społecznych.

Sposobem oddziaływania miasta mogłyby być strategie z zakresu srebrnej i białej ekonomii, zatrzymywania i przyciągania mieszkańców i inwestorów. Inne działania mogłyby koncentrować się na lepszym wykorzystaniu lokalnych zasobów i szans rozwojowych, np. zasobów naturalnych, promocję pozaprzemysłowej działalności gospodarczej, wspieranie biznesu także w obszarach wzrostu, np. zielonej gospodarki, tworzenie partnerstw publiczno-prywatnych (szerzej: Rink i in., 2012).

W perspektywie zmian prawnych, które przeprowadzane są w zakresie finansów JST w Polsce, należy jednoznacznie pozytywnie ocenić uwzględnienie czynników demograficznych w systemie dochodów subwencyjnych JST. Jednak na pytanie, czy podjęty system subwencjonowania JST w obliczu rosnącej presji wydatkowej będzie wystarczający, aby zabezpieczyć rosnące potrzeby wydatkowe kurczących się miast – trzeba będzie jeszcze poczekać. W tym zakresie pojawiają się nowe wyzwania badawcze, wskazujące np. na efektywność dochodową kurczących się miast w realizacji swoich zadań, w tym zwłaszcza w obszarze zapewnienia ciągłości w zaspokajaniu podstawowych potrzeb publicznych mieszkańców po 2025 r. Innym ciekawym obszarem badawczym może być analiza odporności finansowej miast na zmiany demograficzne, w tym także badania w ujęciu przestrzennym dla zidentyfikowania różnych modeli oddziaływania miast na bezpieczeństwo społeczno-ekonomiczne w dobie wyzwań wynikających z depopulacji. Na koniec warto także zwrócić uwagę na sygnalizowane w artykule ograniczenie badawcze dotyczące wydatków w działach budżetowych, takich jak: transport, ochrona zdrowia, kultura lub bezpieczeństwo publiczne, które nie są w pełni proporcjonalne do liczby mieszkańców. Są one częściowo finansowane są ze źródeł pozabudżetowych lub transferów zewnętrznych, w konsekwencji czego przyjęta analiza wydatków *per capita* może nie odzwierciedlać faktycznej dostępności usług ani rzeczywistego obciążenia finansowego miast. W przyszłych badaniach wątek ten może stać się punktem odniesienia do pogłębionych analiz budżetu konkretnego miasta lub grupy miast metodą *case study*.

REFERENCES

- Audirac, I. (2018). Shrinking cities: An unfit term for American urban policy?. *Cities*, 75, s. 12–19, <https://doi.org/10.1016/j.cities.2017.05.001>.
- Bank Danych Lokalnych GUS, <https://bdl.stat.gov.pl/bdl/start> (dostęp: 20.11.2025).
- Bernt, M. (2009). Partnerships for demolition: The governance of urban renewal in East Germany's shrinking cities. *International Journal of Urban and Regional Research*, 33(3), s. 754–769. <https://doi.org/10.1111/j.1468-2427.2009.00856.x>.
- Brasington, D.M. (2024). Population growth in growing and declining cities: the role of balanced-budget increases in local government spending. *The Annals of Regional Science*, 73(3), s. 873–895, <https://doi.org/10.1007/s00168-024-01281-2>.
- Carbonaro, G., Leanza, E., McCann, P., Medda, F. (2018). Demographic decline, population aging, and modern financial approaches to urban policy. *International Regional Science Review*, 41(2), s. 210–232, <https://doi.org/10.1177/0160017616675916>.
- Cunningham-Sabot, E., Fol, S. (2009). *Shrinking cities in France and Great Britain: A silent process*. W: Pallagst, K. (red.). *The future of shrinking cities: Problems, patterns and strategies of urban transformation in a global context*. Center for Global Metropolitan Studies, Institute of Urban and Regional Development, and the Shrinking Cities International Research Network, s. 17–28.
- Druk nr 622, Rządowy projekt ustawy o dochodach jednostek samorządu terytorialnego, <https://www.sejm.gov.pl/Sejm10.nsf/druk.xsp?nr=622> (dostęp: 20.11.2025).
- Galster, G. (2019). Why shrinking cities are not mirror images of growing cities: A research agenda of six testable propositions. *Urban Affairs Review*, 55(1), s. 355–372, <https://doi.org/10.1177/1078087417720543>.
- Glaeser, E.L., Gyourko, J. (2006). *Housing dynamics*. NBER Working Paper Series, 12787, Cambridge.
- Haase, A., Bernt, M., Großmann, K., Mykhnenko, V., Rink, D. (2016). Varieties of shrinkage in European cities. *European urban and regional studies*, 23(1), s. 86–102, <https://doi.org/10.1177/0969776413481985>.
- Hartt, M. (2019). The prevalence of prosperous shrinking cities. *Annals of the American Association of Geographers*, 109(5), s. 1651–1670, <https://doi.org/10.1080/24694452.2019.1580132>.
- Hollander, J.B., Pallagst, K., Schwarz, T., Popper, F.J. (2009). Planning shrinking cities. *Progress in Planning*, 72(4), s. 223–232.
- Jaroszewska, E. (2019). Urban shrinkage and regeneration of an old industrial city: The case of Wałbrzych in Poland. *Quaestiones Geographicae*, 38(2), s. 75–90, <https://doi.org/10.2478/quageo-2019-0023>.
- Johnes, G., Virmani, S. (2020). The efficiency of private and public schools in urban and rural areas: moving beyond the development goals. *International Transactions in Operational Research*, 27(4), s. 1869–1885.

- Kopańska, A. (2019). *Zarządzanie finansami lokalnymi w opiniach skarbników jednostek samorządu terytorialnego: raport z badań*. Warszawa: Fundacja Rozwoju Demokracji Lokalnej.
- Manville, M., Kuhlmann, D. (2018). The social and fiscal consequences of urban decline: Evidence from large American cities, 1980–2010. *Urban Affairs Review*, 54(3), s. 451–489, <https://doi.org/10.1177/1078087416675741>.
- Martinez-Fernandez, C., Audirac, I., Fol, S., Cunningham-Sabot, E. (2012). Shrinking cities: Urban challenges of globalization. *International Journal of Urban and Regional Research*, 36(2), s. 213–225, <https://doi.org/10.1111/j.1468-2427.2011.01092.x>.
- Musiał-Malago, M. (2018). Kurczenie się miast Polski – analiza i pomiar zjawiska. *Rozwój Regionalny i Polityka Regionalna*, (42), s. 91–102, <https://doi.org/10.14746/rrpr.2018.42.07>.
- Musterd, S., Marcinićzak, S., Van Ham, M., Tammaru, T. (2017). Socioeconomic segregation in European capital cities. Increasing separation between poor and rich. *Urban Geography*, 38(7), s. 1062–1083, <https://doi.org/10.1080/02723638.2016.1228371>.
- Rieniets, T. (2009). Shrinking cities: Causes and effects of urban population losses in the twentieth century. *Nature and Culture*, 4(3), s. 231–254, <https://doi.org/10.3167/nc.2009.040302>.
- Rink, D., Rumpel, P., Slach, O., Cortese, C., Violante, A., Bini, P.C., Haase, A., Mykhnenko, V., Nadolu, B., Couch, C., Cocks M., Krzystofik R. (2012). *Governance of shrinkage: Lessons learnt from analysis for urban planning and policy*. Leipzig: Helmholtz Centre for Environmental Research.
- Stanisz, A. (2006). *Przystępny kurs statystyki z zastosowaniem STATISTICA PL na przykładach z medycyny. Statystyki podstawowe*. Kraków: StatSoft Polska.
- Stryjakiewicz, T., Jaroszewska, E. (2016). The process of shrinkage as a challenge to urban governance. *Quaestiones Geographicae*, 35(2), s. 27–37.
- Swianiewicz, P., Łukomska, J. (2021). *W jaki sposób pogarszanie się sytuacji finansowej wpływa na zmiany w realizowanych politykach lokalnych*. Warszawa: Fundacja im. Stefana Batorego.
- Szalanska, J., Gac, J., Jastrzebska, E., Poplawska, J.Z., Moralli, M. (2023). Public policy towards immigrants in Poland's shrinking cities: the case study of the city of Lomza. *International Migration*, 61(1), s. 256–272, <https://doi.org/10.1111/imig.13013>.
- Tiebout, C.M. (1956). A pure theory of local expenditures. *Journal of Political Economy*, 64(5), s. 416–424.
- Ustawa z dnia 1 października 2024 r. o dochodach jednostek samorządu terytorialnego. Dz.U. 2024.1572.
- Wichowska, A. (2019). Shrinking municipalities and their budgetary revenues on the example of the Warmian-Masurian Voivodeship in Poland. *Oeconomia Copernicana*, 10(3), s. 419–432, <https://doi.org/10.24136/oc.2019.020>.

- Wichowska, A. (2021). Economic aspects of shrinking cities in Poland in the context of regional sustainable development. *Sustainability*, 13(6), s. 3104.
- Wichowska, A. (2025). Economic motives of homo economicus location decisions in the context of shrinking cities in Poland. *Ekonomia i Prawo. Economics and Law*, 24(1), s. 43–60, <https://doi.org/10.12775/EiP.2025.03>.
- Wolański, M. (2022). *Skuteczność interwencji publicznej w zakresie mobilności miejskiej*. Warszawa: Oficyna Wydawnicza SGH.