



Wdrażanie programów samorządowych

Przeciwdziałanie depopulacji Opolszczyzny

WOJCIECH GOLEŃSKI, MARCIN BLAJDA

W województwie opolskim od dawna obserwuje się niekorzystną sytuację demograficzną. Niskie wskaźniki dzietności oraz ujemne saldo migracji sprawiają, że Opolszczyzna charakteryzuje się jednym z najwyższych w kraju wskaźników depopulacji. Dostrzegając związane z tym zagrożenia samorządy województwa postanowiły wpłynąć na ich ograniczenie. Najwyższa Izba Kontroli zbadała¹ działania podejmowane w Urzędzie Marszałkowskim Województwa Opolskiego, Urzędzie Miasta Opola oraz Urzędzie Miejskim w Nysie. Z ustaleń wynika, że umożliwiły one poprawę warunków życia mieszkańców, jednak jak dotąd nie doprowadziły do odwrócenia negatywnych trendów demograficznych.

Wprowadzenie

Obserwowane od ponad ćwierćwiecza trendy wskazują na trudną sytuację ludnościową Polski. W najbliższej perspektywie nie można się spodziewać znaczących zmian gwarantujących stabilny rozwój demograficzny. Niski poziom dzietności będzie miał negatywny wpływ na przyszłą liczbę urodzeń ze względu na zdecydowanie mniejszą w przyszłości liczbę

kobiet w wieku rozrodczym². Zjawisko to dodatkowo jest potęgowane wysoką skalą emigracji Polaków za granicę³.

Proces depopulacji jest szczególnie widoczny w województwie opolskim, z uwagi na skalę występujących tam negatywnych trendów oraz specyfikę regionu. Problemy związane z demografią, obserwowane tam od lat, stają się coraz bardziej istotne także w innych częściach kraju.

¹ Artykuł został opracowany na podstawie Informacji o wynikach kontroli: *Przeciwdziałanie depopulacji Opolszczyzny* oraz wyników panelu ekspertów przeprowadzonego 28.2.2020 w siedzibie Uniwersytetu Opolskiego z udziałem przedstawicieli środowiska naukowego, przedstawicieli parlamentu, samorządu terytorialnego oraz NIK, nr ewid. P/19/093, Delegatura NIK w Opolu, 21.4.2020.

² J. Stańczak, D. Szaltys, M. Waligórska: *Sytuacja demograficzna Polski do 2017 roku* [w:] *Sytuacja demograficzna Polski jako wyzwanie dla polityki społecznej i gospodarczej*, red. J. Hrynkiewicz, J. Witkowski, A. Potrykowska, Rządowa Rada Ludnościowa, Warszawa 2018, s. 39-59.

³ M. Cierniak-Piotrowska i in.: *Sytuacja demograficzna Polski do 2018 r. Tworzenie i rozpad rodzin*, GUS, Warszawa 2019, s. 15.

Zagadnienia dotyczące ludności Opolszczyzny, związane z jej wejściem w fazę pogłębiającej się depresji demograficznej, wymusiły podjęcie działań zapobiegających i przeciwdziałających procesom depopulacji. Istotne w tym kontekście stają się możliwości efektywnego wykorzystania instrumentów polityki społecznej i gospodarczej⁴. Dostrzegając zagrożenia demograficzne jednostki samorządu terytorialnego (JST) województwa opolskiego podejmowały więc działania mające na celu ograniczenie ich zakresu i skali. Utworzono Program Specjalnej Strefy Demograficznej (SSD) w województwie opolskim „Opolskie dla Rodziny”, który realizował samorząd wojewódzki do 2020 roku. Wprowadzono Nyską Kartę Dużej Rodziny oraz nyski bon wychowawczy, czyli wypłatę świadczeń na drugie i każde kolejne dziecko do ukończenia 6. roku życia. Wzmocnienie idei prorodzinnej przez wspieranie rodzin oraz kreowanie optymalnych warunków rozwoju dzieci było również celem Programu „Opolska Rodzina” adresowanego do mieszkańców Opola.

Najwyższa Izba Kontroli mając na uwadze skalę i negatywne skutki wyludniania

się regionu postanowiła objąć kontrolą te działania. W artykule przedstawiono najważniejsze ustalenia kontroli.

Sytuacja ludnościowa Opolszczyzny

Opolszczyzna ma najmniejszą w kraju powierzchnię oraz najmniej mieszkańców (986 500 wg stanu na 31 grudnia 2018 r.)⁵, wobec tego jest regionem szczególnie podatnym na zmiany bezwzględnej liczby ludności w wyniku ruchu naturalnego (urodzenia, zgony) oraz wędrownego (migracje). Jest także jednym z najszybciej wyludniających się obszarów w Europie⁶.

Województwo opolskie cechuje jeden z najwyższych wskaźników depopulacji spośród wszystkich województw – w latach 2002–2012 liczba mieszkańców województwa zmniejszyła się o 4,8% względem wzrostu o 0,8% przeciętnie w kraju⁷. Natomiast w latach 2008–2018 spadek wyniósł 8,5%⁸. Liczba ludności Opolszczyzny w 2000 r. wynosiła 1 070 600, w 2018 r. – 986 500 mieszkańców, a w 2020 r. – 980 771 mieszkańców. W skali kraju liczba ludności w latach 2000–2018 zwiększyła się o około 170 000⁹, ale w porównaniu

⁴ K. Heffner: *Zmiany cywilizacyjne w województwie opolskim w latach 2015–2050*. „Rocznik Ziemi Zachodnich” 1/2017, s. 423–438.

⁵ GUS: *Rocznik demograficzny 2019*, Warszawa 2019, s. 82. Według stanu na 30.6.2020 liczba ludności województwa opolskiego wynosiła 980 771 mieszkańców; GUS: *Ludność. Stan i struktura oraz ruch naturalny w przekroju terytorialnym w 2020 r. Stan w dniu 30 czerwca*, Warszawa 2020.

⁶ Ubytek ludności w latach 2018–2020 (I połowa) wyniósł niemal 6000 mieszkańców.

⁷ Zarząd Województwa Opolskiego: *Program Specjalnej Strefy Demograficznej w województwie opolskim do 2020 roku. Opolskie dla Rodziny*, Opole 2014, s. 19.

⁸ *Najbardziej wyludniające się obszary UE. Wśród nich region z Polski*, „Forsal”, (dostęp 3.1.2020), na stronie: <<https://forsal.pl/artykuly/1450959.prognozy-eurostatu-najbardziej-wyludniajace-sie-obszary-ue-wsrod-nich-region-z-polski.html>>.

⁹ GUS: *Ludność. Stan i struktura oraz ruch naturalny w przekroju terytorialnym w 2018 r. Stan w dniu 31 XII*, Warszawa 2019, s. 14.



z rokiem poprzednim, w pierwszym półroczu 2020 r. zmniejszyła się prawie o 28 000 osób¹⁰.

Województwo opolskie wyróżnia się na tle innych obszarów Polski największą intensywnością emigracji. Ogólne straty migracyjne najpierw spowalniały tempo wzrostu ludności województwa opolskiego w stosunku do całego kraju, a następnie doprowadziły do depopulacji, która rozpoczęła się znacznie wcześniej (połowa lat 80. XX w.) aniżeli pojawił się ujemny przyrost naturalny (2000 r.)¹¹. Ujemne saldo migracji w 2018 r. wyniosło 1 275 osób. Jedną z przyczyn znaczącego ubytku ludności Opolszczyzny jest nierejestrowana emigracja stała (emigracja zawieszona), obejmująca osoby, które definitywnie opuściły kraj nie dokonując wymeldowania z regionu. Obliczono, że wyemigrowało ok. 10% ludności województwa, głównie w latach '80. i '90. ubiegłego wieku. Od 2004 r. migrację zasilają emigranci stali, którzy w ostatnich latach wyjechali za granicę (najczęściej na Wyspy Brytyjskie)¹². We wcześniejszych okresach w wyjazdach uczestniczyła przede wszystkim autochtoniczna ludność Śląska

zamieszkująca w większości tereny wiejskie środkowo-wschodniej części regionu. W latach 1950–1990 z tej grupy mieszkańców regionu na stałe za granicę wyjechało ponad 200 tys. osób¹³. Także w ostatnich kilku latach w regionie dochodzi do bezprecedensowej w swojej skali emigracji zarobkowej. Ogólną liczbę osób podejmujących zatrudnienie za granicą oceniać należy na około 100-120 tysięcy osób w skali roku¹⁴. W świadomości wielu mieszkańców zagraniczne wyjazdy zarobkowe mogą być postrzegane jako swoista tradycja, związana m.in. z zamieszkiwaniem (zameldowaniem) na jego terenie znaczącego odsetka mieszkańców narodowości niemieckiej oraz ludności śląskiej, charakteryzującej się specyficzną formą tożsamości. W tym sensie tożsamość emigrantów zarobkowych odnosi się zarówno do miejsca ich pochodzenia (Śląsk), jak i do miejsca wykonywania przez nich pracy (głównie Niemcy i Holandia)¹⁵.

Pod względem wskaźnika obciążenia demograficznego (liczba osób w wieku poprodukcyjnym przypadająca na 100 osób w wieku produkcyjnym) sytuacja województwa opolskiego kształtuje się także

¹⁰ GUS: *Ludność. Stan i struktura oraz ruch naturalny w przekroju terytorialnym w 2020 r. Stan w dniu 30 czerwca*, Warszawa 2020, s. 8.

¹¹ J. Dybowska: *Przemiany demograficzne w regionie o nasilonej migracji zagranicznej na przykładzie województwa opolskiego*, Wydawnictwo Uniwersytetu Opolskiego, Opole 2013, s. 195-205.

¹² R. Jończy: *Zagraniczne migracje zarobkowe z województwa opolskiego w latach 2008–2010 oraz ich wpływ na opolski rynek pracy i sferę fiskalną samorządów terytorialnych. Diagnoza i rekomendacje w kontekście rozwoju regionu*, UMWO, Opole 2011, s. 119-120.

¹³ K. Heffner: *Region migracyjny – migracje zagraniczne jako czynnik rozwoju społeczno-gospodarczego [w:] Perspektywy demograficzne Śląska do 2030 r.*, red. A. Zagórowska, Politechnika Opolska, Opole 2008.

¹⁴ R. Jończy, D. Rokita-Poskart: *Wpływ zagranicznych migracji zarobkowych na sytuację społeczno-demograficzną województwa opolskiego*. Ekspertyza wykonana na zlecenie Obserwatorium Integracji Społecznej Regionalnego Ośrodka Polityki Społecznej w Opolu, listopad 2012, s. 5-6, (dostęp 6.6.2018), na stronie: <<http://ois.rops-opole.pl/>>.

¹⁵ D. Berlińska: *Mniejszość niemiecka na Śląsku Opolskim w poszukiwaniu tożsamości*. PIN, IS, Opole 1999.

niekorzystnie¹⁶. W przypadku wskaźnika obrazującego przyrost naturalny na 1000 mieszkańców sytuację demograficzną regionu można określić jako wyjątkowo niedobłą na tle kraju. Wartość tego wskaźnika w 2018 r. wyniosła dla Opolszczyzny: -2,1, podczas gdy dla Polski ogółem -0,7¹⁷.

Cel i zakres kontroli

Celem NIK było sprawdzenie, czy jednostki samorządu terytorialnego z województwa opolskiego skutecznie przeciwdziałają depopulacji regionu. Zbadano, czy działania samorządu są podejmowane zgodnie z założeniami Strategii Rozwoju Województwa Opolskiego do 2020 r. Przeprowadzone zostały kontrole działań mających na celu wzmacnianie potencjału demograficznego regionu. Miały one miejsce w: Urzędzie Marszałkowskim Województwa Opolskiego (UMWO), Urzędzie Miasta Opola (UM Opola) oraz Urzędzie Miejskim w Nysie (UM w Nysie).

Izba zbadała także czy projekty mające w założeniu przeciwdziałać depopulacji realizowane były prawidłowo i czy były skutecznie nadzorowane. Przyjrano się więc 16 projektom współfinansowanym z Regionalnego Programu Operacyjnego Województwa Opolskiego (RPO WO) na lata 2014–2020 w ramach sześciu osi priorytetowych objętych Obszarem Strategicznej

Interwencji Depopulacja. W Urzędzie Marszałkowskim Województwa Opolskiego (instytucja zarządzająca, IZ) oraz Wojewódzkim Urzędzie Pracy w Opolu (instytucja pośrednicząca, IP), sprawdzono natomiast, czy rzetelnie weryfikowano realizację tych projektów oraz czy przestrzegano procedur wewnętrznych związanych z ich realizacją.

Program SSD do 2020 r.

W województwie opolskim opracowano plan mający na celu przeciwdziałanie procesowi depopulacji oraz jego skutkom. Samorząd województwa określił przyczyny zmniejszania się liczby mieszkańców regionu, a następnie podjął działania w celu wzmocnienia i wykorzystania potencjału demograficznego województwa opolskiego. Sztandarową inicjatywą był Program Specjalnej Strefy Demograficznej w województwie opolskim do 2020 roku „Opolskie dla Rodziny”. Na realizację SSD przeznaczono ponad 360 mln euro (głównie z Regionalnego Programu Operacyjnego Województwa Opolskiego 2014–2020). Prace nad przygotowaniem Programu SSD rozpoczęły się 28 grudnia 2012 r. i trwały do 28 lipca 2014 r. Podstawą był – przyjęty uchwałą przez Zarząd Województwa Opolskiego i realizowany w ramach umowy o partnerstwie przez samorząd województwa (lider) oraz Centrum

¹⁶ Analiza sytuacji społeczno-ekonomicznej województwa opolskiego w obszarach oddziaływania Europejskiego Funduszu Społecznego, Załącznik do informacji ZWO nr DPO-I.410.7.6.2016 z 28.11.2016, s.1-40, (dostęp 1.9.2020) na s.: <<https://rpo.opolskie.pl/wp-content/uploads/analiza-sytuacji-spo%C5%82-kon-opolskie.pdf>>.

¹⁷ Malejący przyrost naturalny jest tendencją dotyczącą naszego kraju, która pogłębia się w kolejnych latach. Tym niemniej sytuacja w województwie opolskim przyjmuje szczególnie niekorzystny zakres. Wartość ww. wskaźnika w dla Opolszczyzny w 2000 r. wyniosła 0,0, względem 0,3 dla Polski. W 2010 r., odpowiednio: -0,7 i 0,9; w 2014, odpowiednio: -1,2 i 0,0 – dane uzyskane od Urzędu Statystycznego w Opolu.



im. Adama Smitha, Pierwszy Niezależny Instytut w Polsce (partner) – projekt badawczy „Depopulacja – czas na zmiany na opolskim rynku pracy”¹⁸. Na potrzeby SSD wykorzystano również wyniki konsultacji społecznych, panele ekspertów oraz konsultacje grup pakietowych, a także inne opracowania eksperckie i analizy¹⁹.

Realizacja obejmowała okres od 1 października 2012 r. do 30 czerwca 2014 r., a całkowity koszt określono na łączną kwotę 2930 tys. zł. W ramach projektu opracowano m.in. 25 rozwiązań systemowych i operacyjnych (nazwanych narzędziami)²⁰, których wdrożenie miało zapewnić osiągnięcie założonego celu. Wyniki kontroli NIK wskazują jednoznacznie, że wykorzystanie większości rekomendowanych narzędzi (17) wymagałoby wprowadzenia zmian legislacyjnych na poziomie krajowym (np. jednoprocentowy CIT, deregulacja niektórych zawodów, zniesienie barier w tworzeniu i prowadzeniu placówek przedszkolnych). Jedynie osiem narzędzi było możliwych do samodzielnego wykorzystania przez samorząd

województwa. Ogółem w Programie SSD wyszczególniono 14 działań mających zahamować proces depopulacji Opolszczyzny, ujętych w ramach czterech pakietów tematycznych i trzech inicjatyw wspierających²¹. Monitoring realizacji tych działań był prowadzony z wykorzystaniem systemu wskaźników ilościowych i ograniczony został jedynie do takich, które pokrywały się ze wskaźnikami wynikającymi z RPO WO 2014–2020 oraz dwóch przewidzianych w tym programie, w stosunku do których dane były w posiadaniu UMWO. W toku kontroli ustalono także, że wykorzystane wskaźniki oceny realizacji Programu SSD w ograniczonym stopniu odnosiły się do zmian demograficznych. Tylko jeden spośród 26 (dotyczący liczby kobiet w okresie ciąży, porodu i położenia objętych wsparciem) odnosił się bezpośrednio do współczynnika dzietności. Wartość tego wskaźnika została osiągnięta na poziomie 55%, gdyż spośród zaplanowanych 26 tys. kobiet pomoc uzyskało niecałe 14,5 tys. Pozostałych 25 wskaźników odnosiło się do warunków życia

¹⁸ W ramach Poddziałania 6.1.1 *Wsparcie osób pozostających bez zatrudnienia na regionalnym rynku pracy* Programu Operacyjnego Kapitał Ludzki na lata 2007–2013. Dalej: projekt *Depopulacja*.

¹⁹ M.in.: J. Czapiński: *Warunki i jakość życia w województwie opolskim w kontekście sytuacji społeczno-gospodarczej regionu na tle innych województw i danych ogólnopolskich*, grudzień 2013; R. Rauziński, K. Szczygielski: *Prognoza ludności dla województwa opolskiego do 2050 roku. Wnioski w kontekście prowadzenia polityki regionalnej oraz wsparcia odnowy demograficznej województwa opolskiego*, maj 2015.

²⁰ 1) Jednoprocentowy CIT; 2) Opolska Umowa o pracę; 3) Mikropakiet dla mikrofirm; 4) Deregulacja zawodów opiekuńczych; 5) Uproszczenie prawa budowlanego; 6) Bankowy standard obsługi przedsiębiorców; 7) Opolska SSE; 8) Regionalne Centrum Biznesu (RCB); 9) System wsparcia przedsiębiorstw; 10) Centrum Pracy; 11) Nowy model świadczeń socjalnych; 12) Model zintegrowanego kształcenia zawodowego; 13) Regionalna Wyższa Szkoła Zawodowa (RWSzZ); 14) Szkoła lokalnym centrum cywilizacyjnym; 15) Bon wychowawczy; 16) Pakiet podstawowych świadczeń dla matek i dzieci; 17) Bon przedszkolny; 18) Klaster usług przedszkolnych; 19) Zniesienie barier w tworzeniu i prowadzeniu placówek przedszkolnych; 20) Bon opiekuńczy; 21) Klaster usług senioralnych; 22) Sieć placówek senioralnych; 23) Osiedle seniora; 24) Ograniczenie barier w tworzeniu i prowadzeniu placówek senioralnych; 25) Program promujący gospodarkę senioralną.

²¹ *Pakiet I – Praca to bezpieczna rodzina; Pakiet II – Edukacja a rynek pracy; Pakiet III – Opieka złotkowo-przed-szkolna; Pakiet IV – Złota jesień; Inicjatywy wspierające.*

mieszkańców regionu. W większości przypadków osiągnięto wartości docelowe wskaźników, chociaż w przypadku części z nich nie analizowano informacji umożliwiających określenie stopnia realizacji przyjętych założeń.

Coroczne sprawozdania z realizacji SSD nie zawierały wartości osiąganych wskaźników produktów i rezultatów określonych dla poszczególnych pakietów i inicjatyw wspierających program. Ograniczano się do opisu działań podejmowanych przez jednostki samorządu województwa, wpisujących się w realizację założeń programu.

Projekt Programu SSD został objęty ekspertyzą ewaluacyjną *ex-ante*²², mającą na celu m.in. sprawdzenie, czy jego realizacja pozwoli ograniczyć skalę niekorzystnych zmian demograficznych w województwie. W ekspertyzie przekazanej UMWO 5 września 2014 r. wskazano m.in.: na potrzebę uszczegółowienia wskaźników przyjętych w projekcie Programu SSD; zwrócono uwagę na braki wskaźników rezultatów odnoszących się do celów poszczególnych pakietów, a także zaproponowano nowe wskaźniki w ramach pakietów i inicjatyw wspierających. W ostatecznej wersji SSD nie uwzględniono wspomnianych wniosków z ewaluacji. W ewaluacji *ex-ante* odniesiono się do oceny nakładów finansowych przeznaczonych na realizację programu wskazując, że nie określono wielkości środków przeznaczonych na realizację zaplanowanych w nim działań.

W SSD podano jedynie szacunkową wielkość środków przewidzianych w ramach RPO WO 2014–2020, wskazując jednocześnie, że nie jest możliwe ocenienie, czy jest to wielkość do założonych potrzeb, celów i planowanych działań. Niemożliwe jest też określenie, czy (i w jakiej wysokości) zostaną pozyskane środki z innych źródeł (publiczne środki regionalne i krajowe, prywatne). W ramach inicjatyw wspierających SSD, w latach 2014–2019 (do końca III kw.) UMWO wydał 81 815 Opolskich Kart Rodziny i Seniora (OKRiS), które uprawniały do zniżek w instytucjach podległych samorządom oraz tych udzielanych przez firmy prywatne, które dołączyły do inicjatywy. Było to w sumie 68 JST i ich 11 jednostek organizacyjnych, dwie spółki z o.o. z udziałem samorządu terytorialnego oraz 216 podmiotów prywatnych. Na podstawie zbadanej w trakcie kontroli próby stwierdzono, że przy wydawaniu OKRiS przestrzegano Regulaminu wydawania i użytkowania karty²³. Nie zanotowano przypadków nieuzasadnionej odmowy ich wydania lub uczestnictwa w programie.

Program „Opolska Rodzina”

Urząd Miasta Opola realizował Program „Opolska Rodzina” na lata 2014–2018, którego głównym celem było stworzenie warunków do życia i rozwoju rodzin zamieszkujących na terenie miasta. Chodziło również o pomoc w dążeniu do samodzielnego, godnego i aktywnego życia dzieci,

²² Ekspertyza ewaluacyjna *ex-ante* projektu Programu Specjalnej Strefy Demograficznej w Województwie Opolskim do 2020 r., 5.9.2014 – dalej: ewaluacja *ex-ante*.

²³ Stanowiący załącznik nr 1 do Uchwał Zarządu Województwa Opolskiego: Nr 4647/2014 z 11.2.2014; Nr 193/2015 z 26.1.2015; Nr 6090/2018 z 24.9.2018.



seniorów oraz osób niepełnosprawnych²⁴. W trakcie realizacji Programu rozszerzono²⁵ grupę docelową, wpisując do złożeń działania wspierające seniorów. Dostrzegając dalszą potrzebę pomocy mieszkańcom, 6 grudnia 2018 r.²⁶ Program „Opolska Rodzina”, który obejmuje również pomoc osobom niepełnosprawnym oraz ich opiekunom przedłużono na lata 2019–2029. Ponad 20% mieszkańców Opola uzyskało karty uprawniające do ulg i zniżek. Do inicjatywy przystąpiło łącznie 482 partnerów (przedsiębiorców, instytucji oraz organizacji). Dodatkowo zwiększono liczbę miejsc w żłobkach i przedszkolach, uruchomiono też usługę teleopieki.

Nyska Karta Dużej Rodziny i bon wychowawczy

W Nysie realizowano m.in. lokalne programy wsparcia rodzin. Wprowadzono Nyską Kartę Dużej Rodziny²⁷ (29 listopada 2016 r.) i bon wychowawczy. Program był skierowany do rodzin wielodzietnych i miał na celu: promowanie modelu takiej rodziny i jej pozytywnego wizerunku, umacnianie i wspieranie rodziny wielodzietnej oraz zwiększenie szans rozwojowych i życiowych pochodzących z nich dzieci i młodzieży.

W latach 2017–2019 (do końca III kw.) wydano 1568 kart. W ramach złożonych wniosków nie było decyzji odmownych. Do programu przystąpiło czterech partnerów. Osobami uprawnionymi do korzystania z niego były osoby zamieszkujące na terenie gminy, którym przysługiwało prawo do posiadania Karty Dużej Rodziny przyznawanej na podstawie ustawy o tej Karcie. Uprawnienia dotyczyły możliwości korzystania z usług podmiotów zlokalizowanych na terenie Nysy i obejmowały m. in.: dopłaty do miesięcznych biletów elektronicznych dla uczniów dojeżdżających do szkół podstawowych i gimnazjów, 50% dopłaty do opłat za pobyt dziecka w żłobku lub klubie dziecięcym oraz zniżki w tym samym wymiarze dla dziecka na korzystanie z zajęć wakacyjnych i zimowych podczas ferii, organizowanych przez Nyski Dom Kultury. W latach 2017–2019 r. (do końca III kw.) w ramach Nyskiej Karty Dużej Rodziny wypłacono świadczenia w łącznej wysokości 55,7 tys. zł. Największe kwotowo środki przekazano na dopłaty za pobyt dziecka w żłobku lub klubie dziecięcym.

W Nysie wprowadzono rozwiązanie podobne do rządowego programu Rodzina 500+. Świadczenie pieniężne w postaci

²⁴ Radio Opole (dostęp 1.9.2020) na stronie: <<https://radio.opole.pl/100,299561,sukces-nowego-programu-opolska-rodzina-miasto-po>>.

²⁵ Uchwała Nr XXVII/489/16 Rady Miasta Opola z 19.5.2016 zmieniająca uchwałę w sprawie przyjęcia Programu „Opolska Rodzina” na lata 2014–2018.

²⁶ Uchwała Nr II/25/18 Rady Miasta Opola z 6.12.2018 w sprawie przyjęcia Programu „Opolska Rodzina” na lata 2019–2029.

²⁷ Uchwała w sprawie wprowadzenia na terenie Gminy Nysa gminnego programu dla rodzin wielodzietnych – Nyska Karta Dużej Rodziny, zmieniona uchwałą Nr XXXII/494/17 Rady Miejskiej w Nysie z 30.1.2017 w sprawie zmiany uchwały Nr XXVII/418/16 Rady Miejskiej w Nysie z dnia 26 listopada 2016 r. w sprawie wprowadzenia na terenie Gminy Nysa gminnego programu dla rodzin wielodzietnych pn. „Nyska Karta Dużej Rodziny”. Uprawnienia przewidziane w programie obowiązywały od 1.2.2017.

bonu wychowawczego to program polegający na wypłacie rodzinie 500 zł miesięcznie przez okres nie dłuższy niż 6 miesięcy, na drugie i każde kolejne dziecko od rozpoczęcia 13. miesiąca do ukończenia 6. roku życia. Warunkiem uzyskania wsparcia było pozostawanie rodziców dziecka w związku małżeńskim. Za okres od 2016 r. do 31 sierpnia 2019 r. na podstawie 2429 wniosków wypłacono na drugie i kolejne dziecko świadczenia w łącznej kwocie 8,6 mln zł. W 11 przypadkach miały miejsce odmowy przyznania takiego świadczenia. W uzasadnieniu decyzji powołano się na brak środków finansowych i brak przynależności wnioskodawców do tzw. grupy z pierwszeństwem. Stwierdzono jednak, że w dniu wydania tych decyzji plan finansowy gminy przewidywał 20 tys. zł wolnych środków, umożliwiających sfinansowanie świadczeń. Tym samym naruszono regulamin przyznawania bonu wychowawczego.

Realizacja projektów RPO WO i inicjatywy samorządowych

Kontrolą objęto także 16 projektów w ramach Regionalnego Programu Operacyjnego Województwa Opolskiego na lata 2014–2020 w ramach sześciu osi priorytetowych objętych OSI Depopulacja o łącznej wartości 26 mln zł. Skontrolowane przez NIK podmioty skutecznie je prowadziły. Cele projektów wpisywały się w działania Programu SSD. W dwóch projektach naruszono wytyczne w sprawie kwalifikowalności wydatków (łącznie nieprawidłowości na kwotę 312,5 tys. zł), a w jednym wykryto nieterminową realizację obowiązków sprawozdawczych, co spowodowało konieczność zapłaty odsetek w wysokości 17,8 tys. zł. Nadzór

nad realizacją projektów RPO WO sprawowały: instytucja zarządzająca oraz instytucja pośrednicząca. Wszystkie wnioski o płatność objęte próbą NIK zostały prawidłowo zweryfikowane pod względem formalnym, merytorycznym i finansowym. W trzech projektach stwierdzono wydatki niekwalifikowalne, co skutkowało zwrotem przyznanych środków w łącznej kwocie 113,7 tys. zł oraz wszczęciem postępowania administracyjnego w przedmiocie zwrotu środków dofinansowania (39,5 tys. zł).

W ramach kontroli przeprowadzono także badanie ankietowe skierowane do uczestników projektów wdrażanych w ramach pakietów tematycznych programu SSD, tj.: osób bezrobotnych; kobiet, które oddawały pod opiekę dzieci do lat 3 w celu kontynuowania aktywności zawodowej; nauczycieli; uczniów; personelu medycznego i opiekunów osób starszych; seniorów.

Badanie w formie ankiety audytoryjnej (PAPI) przekazanej przez kontrolerów odbyło się wśród beneficjentów projektów za pośrednictwem pracowników jednostek kontrolowanych. Wykorzystano celowy dobór próby polegający na wyborze najistotniejszej grupy uczestników projektów realizowanych w ramach każdego z czterech pakietów. Odpowiedzi uzyskano od każdego uczestnika, który zadeklarował zamiar wypełnienia ankiety, tym samym zwrot ankiet uzyskano na poziomie 100%. Celem badania było zidentyfikowanie korzyści wynikających z udziału w danym projekcie, ustalenie stopnia świadomości i wiedzy na temat funkcjonowania w regionie SSD, działań i założeń tego programu adresowanych do mieszkańców oraz źródeł pozyskiwania informacji na ten temat. Wyniki badań wskazują, że uczestnicy projektów:



- deklarują wiedzę na temat źródeł ich finansowania ze środków Unii Europejskiej (96%);
- informacje na temat uczestnictwa w projekcie pozyskali w głównej mierze w miejscu pracy/w szkole (71%);
- projekty, w których brali udział w większości spełniły ich oczekiwania (75%), jednak deklarują potrzebę wprowadzenia niewielkich zmian w podobnych projektach w przyszłości (84%);
- w zdecydowanej większości nie znają programów/projektów mających na celu przeciwdziałanie depopulacji województwa opolskiego (81%);
- w większości deklarują chęć pozostania w regionie w przyszłości (76%), a o takiej motywacji decydują więzi rodzinne i towarzyskie, a niezwiązane z udziałem w żadnych projektach (80% wskazań respondentów).

Powyższe wyniki dowodzą, że udział w projektach realizowanych w ramach Programu SSD tylko w niewielkim stopniu miał wpływ na motywację uczestników do dalszego zamieszkiwania w regionie.

Za nadzór nad wdrażaniem projektów współfinansowanych z RPO WO były odpowiedzialne w tym przypadku dwie jednostki objęte kontrolą – Urząd Marszałkowski Województwa Opolskiego (instytucja zarządzająca) oraz Wojewódzki Urząd Pracy w Opolu (instytucja pośrednicząca). W ramach badania NIK sprawdzono w szczególności, czy rzetelnie weryfikowano realizację projektów oraz przestrzegano ustalonych w tym celu

procedur wewnętrznych, ale nieprawidłowości nie stwierdzono.

Kontrolowane samorządy podejmowały także dodatkowe inicjatywy polegające na udzielaniu rodzinom wychowującym dzieci bezpośredniego wsparcia finansowego w formie świadczenia wychowawczego (w Nysie), jak też ułatwianiu dostępu do usług lub infrastruktury sportowo-rekreacyjnej dzięki stworzeniu systemu ulg i zniżek dla posiadaczy Opolskiej Karty Rodziny i Seniora (na poziomie województwa) oraz kart Opolska Rodzina i Opolski Senior (w Opolu). Podejmowano także inne przedsięwzięcia polegające na integracji i aktywizacji społeczności lokalnych, w tym w ramach budżetu obywatelskiego. Wszystkie te inicjatywy umożliwiły poprawę warunków życia mieszkańców, jednak jak dotąd nie doprowadziły do odwrócenia negatywnych trendów demograficznych, w tym w szczególności do wzrostu poziomu dzietności.

Podsumowanie

Czynnikiem, który bezpośrednio wpływa na ubytek liczby ludności w województwie opolskim są niewielkie wartości przyrostu naturalnego. Ponadto uwarunkowania depopulacyjne mają także przyczyny ekonomiczne, takie jak nieatrakcyjność lokalnego rynku pracy (braku dobrze płatnych miejsc pracy oraz takich, które odpowiadają kwalifikacjom poszukujących). Jest to przyczyną migracji do innych regionów oraz za granicę²⁸. W województwie

²⁸ P. Szukalski i in.: *Programowanie działań zaradczych w zakresie depopulacji dla województwa opolskiego. Wnioski i rekomendacje z badania pn. Wpływ depopulacji na perspektywy rozwojowe województw: opolskiego, świętokrzyskiego i warmińsko-mazurskiego*, UMWO, Opole 2019.

opolskim, jako najmniejszym powierzchniowo i pod względem liczby ludności w kraju, ze względu na tempo procesów depopulacji oraz starzenia się ludności, szczególnie uwidaczniają się głębokie przemiany demograficzne, które z coraz większym nasileniem dotyczą całej Polski²⁹.

Dostrzegając wagę problemów, kontrolowane samorządy realizowały programy, zgodne z założeniami Strategii Rozwoju Województwa Opolskiego do 2020 r., ale ich skuteczność była ograniczona. Podejmowane działania prowadziły do poprawy warunków życia mieszkańców w różnym wieku, ale sytuacja demograficzna regionu nie poprawiła się. Świadczy to o ograniczonej możliwości wpływu samorządu województwa na funkcjonujące w społeczeństwie współczesne wzorce dzietności, których przewyższenie wykracza poza możliwości samorządu terytorialnego.

Dlatego zdaniem NIK, działania wzmacniające potencjał demograficzny powinny być podejmowane w ramach kompleksowej i długofalowej polityki społecznej, konsekwentnie prowadzonej zarówno na poziomie kraju, jak i poszczególnych regionów. Bez tego nie uda się odwrócić negatywnych trendów demograficznych. Pamiętając jednocześnie, że już w 2016 r.

NIK wskazywała, iż sam wzrost nakładów finansowych nie spowoduje trwałej zmiany niekorzystnych tendencji demograficznych, a jedną z zasadniczych barier jest brak w systemie prawnym organu wyznaczającego cele strategiczne i koordynującego wdrażanie poszczególnych elementów polityki rodzinnej³⁰.

W wyniku kontroli skierowano do Prezesa Rady Ministrów wnioski wskazujące, że dostrzegając ograniczoną skuteczność dotychczasowych działań opartych na transferach socjalnych, jak również podjętą inicjatywę zmierzającą do opracowania systemowych rozwiązań w polityce ludnościowej³¹, Najwyższa Izba Kontroli wnosi o wzięcie pod uwagę w założeniach Strategii demograficznej roli samorządu terytorialnego w ograniczaniu konfliktów związanych z koniecznością godzenia obowiązków rodzinnych i zawodowych. Istotne jest również uwzględnienie w niej monitoringu efektów, który umożliwi dokonanie oceny skuteczności działań służących przeciwdziałaniu wyludniania się kraju.

dr WOJCIECH GOLEŃSKI, specjalista k.p.
MARCIN BLAJDA, doradca ekonomiczny,
Delegatura NIK w Opolu

²⁹ A. Zagórowska: *Proces starzenia się ludności województwa opolskiego [w:] Sytuacja demograficzna Śląska Opolskiego jako wyzwanie dla polityki społecznej i gospodarczej*, red. J. Hrynkiewicz, A. Potrykowska, RRL, Warszawa 2017, s. 69.

³⁰ E. Matuszewska, P. Adamowicz: *Koordinacja polityki rodzinnej w Polsce*, „Kontrola Państwowa” 1/2016, s. 105

³¹ Ustanowienie Pełnomocnika Rządu do spraw Polityki Demograficznej, do zadań którego należy m.in. przygotowanie projektu Strategii Demograficznej (rozporządzenie Rady Ministrów z 27.11.2019 w sprawie ustanowienia Pełnomocnika Rządu do spraw Polityki Demograficznej, Dz.U. poz. 2329).



Słowa kluczowe: depopulacja, przeciwdziałanie depopulacji, problemy ludnościowe, jednostki samorządu terytorialnego, polityka demograficzna

Bibliografia:

1. *Analiza sytuacji społeczno-ekonomicznej województwa opolskiego w obszarach oddziaływania Europejskiego Funduszu Społecznego*, Załącznik do informacji ZWO nr DPO-I.410.7.6.2016 z 28.11.2016, (dostęp 1.9.2020) <https://rpo.opolskie.pl/wp-content/uploads/analiza-sytuacji-spo%C5%82-ekon._opolskie.pdf>.
2. D. Berlińska: *Mniejszość niemiecka na Śląsku Opolskim w poszukiwaniu tożsamości*, Stowarzyszenie PIN – Instytut Śląski, Opole 1999.
3. M. Cierniak-Piotrowska i in.: *Sytuacja demograficzna Polski do 2018 r. Tworzenie i rozpad rodzin*, GUS, Warszawa 2019.
4. J. Czapiński: *Warunki i jakość życia w województwie opolskim w kontekście sytuacji społeczno-gospodarczej regionu na tle innych województw i danych ogólnopolskich*, grudzień 2013.
5. J. Dybowska: *Przemiany demograficzne w regionie o nasilonej migracji zagranicznej na przykładzie województwa opolskiego*, Wydawnictwo Uniwersytetu Opolskiego, Opole 2013.
6. GUS: *Ludność. Stan i struktura oraz ruch naturalny w przekroju terytorialnym w 2018 r. Stan w dniu 31 XII*, Warszawa 2019.
7. GUS: *Rocznik demograficzny 2019*, Warszawa 2019.
8. GUS: *Ludność. Stan i struktura oraz ruch naturalny w przekroju terytorialnym w 2020 r. Stan w dniu 30 czerwca*, Warszawa 2020.
9. K. Heffner: *Region migracyjny – migracje zagraniczne jako czynnik rozwoju społeczno-gospodarczego*, [w:] *Perspektywy demograficzne Śląska do 2030 r.*, red. A. Zagórska, Politechnika Opolska, Opole 2008.
10. K. Heffner: *Zmiany cywilizacyjne w województwie opolskim w latach 2015–2050*. „Rocznik Ziemi Zachodnich” 1/2017.
11. R. Jończy: *Zagraniczne migracje zarobkowe z województwa opolskiego w latach 2008–2010 oraz ich wpływ na opolski rynek pracy i sferę fiskalną samorządów terytorialnych. Diagnoza i rekomendacje w kontekście rozwoju regionu*, UMWO, Opole 2011.
12. R. Jończy, D. Rokita-Poskart: *Wpływ zagranicznych migracji zarobkowych na sytuację społeczno-demograficzną województwa opolskiego*. Ekspertyza wykonana na zlecenie Obserwatorium Integracji Społecznej Regionalnego Ośrodka Polityki Społecznej w Opolu, listopad 2012 (dostęp 6.6.2018), <<http://ois.rops-opole.pl/>>.
13. E. Matuszewska, P. Adamowicz: *Koordinacja polityki rodzinnej w Polsce*, „Kontrola Państwowa” nr 1/2016.
14. *Najbardziej wyludniające się obszary UE. Wśród nich region z Polski*, „Forsal”, (dostęp 3.1.2020), <<https://forsal.pl/artykuly/1450959,prognozy-eurostatu-najbardziej-wyludniajace-sie-obszary-ue-wsrod-nich-region-z-polski.html>>.
15. Radio Opole, (dostęp 1.9.2020), <<https://radio.opole.pl/100,299561,sukces-nowego-programu-opolska-rodzina-miasto-po>>.

16. R. Rauziński, K. Szczygielski: *Prognoza ludności dla województwa opolskiego do 2050 roku. Wnioski w kontekście prowadzenia polityki regionalnej oraz wsparcia odnowy demograficznej województwa opolskiego*, maj 2015.
17. P. Szukalski i in.: *Programowanie działań zaradczych w zakresie depopulacji dla województwa opolskiego. Wnioski i rekomendacje z badania pn. Wpływ depopulacji na perspektywy rozwojowe województw: opolskiego, świętokrzyskiego i warmińsko-mazurskiego*, UMWO, Opole 2019.
18. J. Stańczak, D. Szałtys, M. Waligórska: *Sytuacja demograficzna Polski do 2017 roku*, [w:] *Sytuacja demograficzna Polski jako wyzwanie dla polityki społecznej i gospodarczej*, red. J. Hrynkiewicz, J. Witkowski, A. Potrykowska, Rządowa Rada Ludnościowa, Warszawa 2018.
19. A. Zagórowska: *Proces starzenia się ludności województwa opolskiego*, [w:] *Sytuacja demograficzna Śląska Opolskiego jako wyzwanie dla polityki społecznej i gospodarczej*, red. J. Hrynkiewicz, A. Potrykowska, RRL, Warszawa 2017.
20. Zarząd Województwa Opolskiego: *Program Specjalnej Strefy Demograficznej w województwie opolskim do 2020 roku. Opolskie dla Rodziny*, Opole 2014, s. 19.

ABSTRACT

Prevention of Depopulation in the Region of Opole – Implementation of Self-Governmental Programmes

The trends observed for over twenty-five years have been indicating a difficult population situation in Poland. In the short-term perspective, we should not expect significant changes that would guarantee a stable demographic development. The low birth-rate will have a negative impact on the future number of births, due to a significantly lower number of women of child-bearing age that is estimated for the future. In addition, the high emigration level has an adverse effect on the situation. Depopulation is especially visible in the Opole Region (Polish: *województwo opolskie*), due to the scale of negative trends in the region and its specificity. The problems related to depopulation, which have been observed there for years, are becoming more and more important in the other parts of Poland, too. The issues related to the population of the Opole Region, with its deepening demographical depression, have forced the authorities to introduce measures to prevent and counteract depopulation processes. At this point, effective use of social and economic policy measures become especially significant. Cognizant of demographic threats, local self-government units of the Opole Region took measures aimed to reduce their extent and scale. The Supreme Audit Office, considering the scale and negative effects of the region's depopulation, has conducted an audit in the area. It covered the Marshal's Office of the Opole Region, the City Office of Opole, and the City Office of Nysa. The results of the audit have revealed that the effectiveness of the initiatives undertaken so far had been rather limited.

Wojciech Goleński, PhD, Public Audit Specialist, NIK Regional Branch in Opole
Marcin Blajda, Economic Advisor, NIK Regional Branch in Opole

Key words: depopulation, depopulation prevention, population problems, local self-government units, demographic policy