



PROGRAM REGIONALNY
NARODOWA STRATEGIA SPÓJNOŚCI



UNIA EUROPEJSKA
EUROPEJSKI FUNDUSZ
ROZWOJU REGIONALNEGO



Ewaluacja Strategii rozwoju społeczno- gospodarczego województwa warmińsko- mazurskiego do roku 2020

Raport końcowy



ibs
INSTYTUT BADAŃ STRUKTURALNYCH



Koordinacja i redakcja

Andrzej Regulski
Julian Zawistowski

Autorzy

Maciej Bukowski
Sonia Buchholtz
Jan Gąska
Jarosław Nazarczuk
Magdalena Ośka
Andrzej Regulski
Julian Zawistowski

Współpraca

Andrzej Kamiński, Jakub Mućk, Piotr Bartkiewicz, Andrzej Chęsiak, Ewa Cukrowska,
Izabela Grabowska, Piotr Lewandowski, Iga Magda, Rafał Miśta, Karol Pogorzelski,
Marta Ponichter-Kolenda, Joanna Pospieszńska-Burzyńska, Kamil Wierus, Małgorzata Zub

Instytut Badań Strukturalnych

ul. Rejtana 15 lok. 24/25
02-516 Warszawa, Polska
e-mail: ibs@ibs.org.pl
www.ibs.org.pl
tel: + 48 22 629 33 82; fax. +48 22 395 50



Reytech Sp. z o.o.

ul. Rejtana 15 lok. 25
02-516 Warszawa, Polska
e-mail: reytech@reytech.pl
www.reytech.pl



Streszczenie¹

W niniejszym raporcie prezentujemy wnioski i rekomendacje (a także wyniki badań do nich prowadzących) mające wesprzeć Urząd Marszałkowski Województwa Warmińsko-Mazurskiego w procesie aktualizacji *Strategii rozwoju społeczno-gospodarczego województwa warmińsko-mazurskiego do roku 2020*. Strategia ta została przyjęta w 2005 r. Od tego czasu zmianie uległ zarówno kontekst instytucjonalny, jak i społeczno-gospodarczy jej realizacji. Tym samym zasadniczym celem naszego badania jest sprawdzenie aktualności Strategii i sformułowanie rekomendacji w zakresie jej zmian i uzupełnień. Dokonujemy także oceny zmian w samym województwie – zarówno w kontekście ogólnych procesów społeczno-gospodarczych, jak i wpływu, jakie wywarła na nie realizacja Strategii. Przedstawione w niniejszym raporcie wnioski zostały sformułowane na podstawie analizy danych wtórnych (obejmujące badanie różnorodnych dokumentów strategicznych i analitycznych oraz analizy statystyczne i makroekonomiczne), analizy danych pierwotnych (na które złożyły się ilościowe i jakościowe badania interesariuszy Strategii) oraz zastosowanie metod syntetycznych (paneli eksperckich oraz studiów przypadku).

Badanie podzielono na 5 modułów. W pierwszej kolejności analizujemy otoczenie instytucjonalne, prawne i społeczno-gospodarcze Strategii i jego zmiany od 2005 r. Dla aktualizacji Strategii zasadnicze znaczenie mają zmiany, jakie zaszły w polityce rozwoju regionalnego, zarówno w zakresie celów (nowy paradygmat polityki rozwoju regionalnego, polaryzacyjno-dyfuzyjny model rozwoju), sposobu ich definiowania (nowy układ strategii horyzontalnych i sektorowych poziomu krajowego, w szczególności Krajowa Strategia Rozwoju Regionalnego), a także sposobu ich operacjonalizacji (wstępne założenia, co do sposobu realizacji polityki regionalnej po 2013 r., z uwzględnieniem Ramowych Zintegrowanych Programów Regionalnych i kontraktów terytorialnych). Na zakres celów, dostępne środki, a nawet możliwe do wykorzystania narzędzia wpływ będą mieć także postulaty polityki rozwoju formułowane na poziomie europejskim w strategii Europa 2020 oraz w Piątym Raportie Kohezyjnym. W kontekście ww. zmian w Strategii konieczne jest położenie większego nacisku na koncentrację i terytorializację interwencji, a także bardziej precyzyjne określenie stron odpowiedzialnych za realizację jej elementów (w szczególności dla przyszłej współpracy z rządem w ramach kontraktu terytorialnego).

W kontekście wyznaczenia uwarunkowań realizacji Strategii konieczne jest także określenie jej ram finansowych. W znacznej mierze będą one mieć charakter zewnętrzny, zależny od finansowania polityki rozwoju ze środków UE i krajowych po 2013 r. Jednocześnie własne środki JST pozostawiają pewien margines swobody pod względem samodzielnego finansowania projektów inwestycyjnych – jednak założenia finansowe dotyczące potencjału inwestycyjnego województwa zawarte w Strategii okazały się nietrafione i wymagają pilnej aktualizacji.

Istotne zmiany koniunktury w ostatnich latach, w tym kryzys lat 2008-2009, w UE nie miały na województwo nietypowego wpływu, który uzasadniałby modyfikację Strategii. Wpływ trwającego kryzysu fiskalnego strefy euro trudno na razie ocenić, ale Strategia powinna koncentrować się na zagadnieniach kluczowych, a nie koniunkturalnych i być planowana z myślą o długookresowych uwarunkowaniach rozwoju. Jednocześnie diagnoza strukturalnych problemów gospodarki województwa – a także jego przewag – pozostała zasadniczo aktualna: mimo istotnych zmian

¹ Autorzy pragną podziękować Recenzentom raportu: prof. Januszowi Zaleskiemu oraz dr. Zbigniewowi Mogile z Wrocławskiej Agencji Rozwoju Regionalnego S.A. za cenne uwagi, które pozwoliły na wzbogacenie i rozszerzenie ostatecznej wersji opracowania.

i wewnątrz województwa, i w Polsce, jego relatywna pozycja względem kraju nie uległa istotnej zmianie. Co może niepokoić, to nie tylko brak konwergencji, ale nawet pewna dywergencja w zakresie PKB *per capita* do średniej krajowej. Jednocześnie, przy okazji diagnozy obecnej sytuacji województwa dokonaliśmy szeregu analiz statystycznych, które mogą być przydatne w identyfikacji potencjałów województwa i terytorializacji interwencji.

System realizacji Strategii jest opisany skrótowo. Dotychczas wpływ Strategii na politykę regionalną Warmii i Mazur najsilniej zaznacza się w obszarach objętych wsparciem w ramach RPO WiM, a w mniejszym stopniu także komponentami regionalnymi PO KL i PROW. Strategia funkcjonuje jako centralny dokument określający priorytety polityki regionalnej w województwie warmińsko-mazurskim i jest naturalnym punktem odniesienia dla strategii/programów dziedzinowych, stanowi także podstawę dla debaty publicznej na tematy rozwojowe. Jednocześnie duża liczba strategii i programów dziedzinowych prowadzi do rozmycia celów interwencji oraz problemów koordynacji. Pożądane jest rozważenie wprowadzenia bardziej szczegółowych zapisów w samej Strategii, przy rezygnacji z części z nich.

W procesie aktualizacji wskazane jest zawarcie w dokumencie większej liczby założeń co do sposobu jej realizacji (operacjonalizacji). Mimo, że będzie to trudne w kontekście braku pewności co do sposobu realizacji polityki rozwoju po 2013 r. – tj. brak ostatecznych decyzji w zakresie kształtu polityki spójności, braku ostatecznych wersji większości krajowych dokumentów strategicznych, które funkcjonują póki co jako projekty – jest jednak konieczne ze względu na dopasowany do możliwości interwencji wybór celów interwencji oraz jej koncentrację i terytorializację.

Dużą wartością dodaną Strategii jest istnienie systemu monitoringu jej realizacji i wskaźników charakteryzujących zakres interwencji. Jednocześnie, proces monitoringu nie jest w pełni spójny, a wskaźniki nie są całkowicie dopasowane do charakterystyki interwencji – w konsekwencji, raporty z monitoringu Strategii niosą ograniczony ładunek informacji. W związku z tym, zarówno system wskaźników, jak i monitoringu, powinny zostać istotnie zmodyfikowane.

Poziom dotychczasowej realizacji celów Strategii jest bardzo zróżnicowany, co wynika przede wszystkim z niejednorodności możliwości finansowania zaplanowanych w ocenianym dokumencie działań. Największe postępy odnotowano w przypadku tych celów, które zostały powiązane z konkretnymi elementami Regionalnego Programu Operacyjnego Warmia i Mazury na lata 2007-2013 (m.in. wsparcie dla przedsiębiorstw, wsparcie sektora turystycznego) lub też wpisywały się w zapisy krajowych programów operacyjnych (np. Programu Operacyjnego Kapitał Ludzki oraz Programu Operacyjnego Rozwój Polski Wschodniej w obszarze edukacji, Programu Operacyjnego Infrastruktura i Środowisko w obszarze rozbudowy sieci transportowej). Niezależnie jednak od zauważalnych efektów rzeczowych, zapotrzebowanie na wsparcie nie zostało jeszcze w ramach tych zagadnień zaspokojone i powinno być potraktowane priorytetowo także w Strategii nowej generacji. Zgodnie z przedstawionymi w raporcie symulacjami, tylko w ten sposób możliwe będzie podtrzymanie i wzmocnienie w dłuższym okresie pozytywnych efektów makroekonomicznych dotychczas realizowanych projektów i inwestycji.

Znacznie trudniejsza jest natomiast ocena tych celów operacyjnych, których realizacja nie została wsparta dużą pulą zewnętrznych środków rozwojowych. Większość działań tego typu powinna zostać w toku aktualizacji Strategii poddana gruntownej rewizji. Dotyczy to np. wsparcia na rzecz

konkurencyjności usług dla starzejącego się społeczeństwa oraz promowania ekologicznego rolnictwa.

W Strategii nowej generacji należy rozważyć wprowadzenie pewnych korekt i rozszerzeń także w ramach celów, których dotychczasowe postępy należy ocenić pozytywnie. Po pierwsze, uporządkowania wymagają działania skierowane na wsparcie branży stanowiących potencjalne „koła zamachowe” gospodarki województwa warmińsko-mazurskiego – przede wszystkim sektora turystycznego oraz rolniczego. W szczególności bardzo pożądane byłoby podporządkowanie im nie tylko odpowiednich „sektorowych” celów operacyjnych, ale także uzupełnienie zapisów celów potencjalnie z nimi powiązanych, np. w obszarze edukacji. Po drugie, do formułowania działań należy podejść w sposób bardziej selektywny, włączając do planowanej interwencji zadania faktycznie strategicznie, a nie rutynowe. Po trzecie, dużym wyzwaniem dla autorów będzie także silniejsza niż dotychczas terytorializacja zapisanych w Strategii działań oraz ukierunkowanie ich na wyznaczone przestrzennie obszary funkcjonalne.

Struktura raportu jest następująca:

- W rozdziale pierwszym krótko prezentujemy cele badania i jego założenia metodologiczne (pełen opis metodologii stanowi aneks do niniejszego raportu).
- W rozdziale drugim analizujemy otoczenie Strategii – rozumiejąc przez to otoczenie instytucjonalno-prawne, tj. kontekst wyznaczany przez europejskie i krajowe dokumenty strategiczne, oraz zmiany w paradygmacie polityki rozwoju regionalnego. Odnosimy się także do globalnych uwarunkowań gospodarczych oraz kontekstu międzynarodowego Strategii. Rozdział zamyka krytyczne spojrzenie na założenia dotyczące finansów i potencjału inwestycyjnego.
- Rozdział trzeci poświęcony jest sytuacji społeczno-gospodarczej województwa. Wychodząc od analizy najważniejszych wskaźników na poziomie makroekonomicznym, przechodzimy do badania nad zróżnicowaniem wewnętrznym województwa, by następnie zaproponować autorskie spojrzenie, zmierzające do identyfikacji i terytorializacji potencjałów województwa (na poziomie gmin). Rozdział zamyka podsumowanie aktualności analizy SWOT zawartej w Strategii.
- System realizacji Strategii poddany jest ocenie w rozdziale czwartym. Obok rozważań nad rolą Strategii w systemie zarządzania rozwojem województwa, poddajemy ogólnej ocenie powiązania między Strategią a innymi dokumentami regionalnymi i badamy jej wpływ na faktyczne działania prowadzone w województwie. W tym rozdziale dokonujemy również ogólnej oceny systemu monitorowania Strategii.
- Rozdział piąty stanowi szczegółowe omówienie realizacji celów Strategii, wraz z odniesieniem do osiągniętych wyników i systemu monitoringu oraz analizę makroekonomiczną oddziaływania Strategii. W tej części zaprezentowano także rekomendacje zmian w poszczególnych obszarach. Uzupełnienie przeprowadzonych analiz o studia przypadków przedstawiono w rozdziale szóstym.
- Rozdział siódmy podsumowuje analizę – zawiera przede wszystkim tabelaryczne zestawienia odpowiedzi na pytania badawcze oraz tabelę wniosków i rekomendacji.

Executive Summary

In this report we present the conclusions and recommendations (as well as the research on which they are based) for the Marshal Office of Warmia and Mazury Voivodship, updating the *Strategy of socio-economic development of the Warmia and Mazury for the year 2020*. The institutional and socio-economic context of the Strategy has changed substantially since the time when it was adopted in 2005. Therefore the primary aim of our study is to evaluate the relevance of the Strategy under the new conditions and present recommendations concerning potential amendments and additions. We also assess changes in the region - both in the context of overall socio-economic processes and how they were induced by the implementation of the Strategy. The conclusions presented therein are based on secondary data (including research into strategic and analytical document as well as macroeconomic and statistical analyses), analyses of primary data (including qualitative and quantitative tools) and synthetic methods (expert panels and case studies).

The study is divided into five modules. First, we analyse the institutional, legal and socio-economic environment of the Strategy and its changes since 2005. The update of the Strategy depends very much on changes that have occurred in regional development policy, both in terms of goals themselves (a new paradigm of regional development policy, polarization-diffusion model of development), how they are defined (new layout of horizontal and sectoral strategies at the national level, in particular the National Strategy of Regional Development), and how they are operationalised (preliminary assumptions as to how to implement the regional policy after 2013, including the Integrated Framework of Regional Programmes and territorial contracts). The scope of objectives, available resources, or even possible tools will also be influenced by the demands of development policy at the European level in Europe 2020 and the Fifth Cohesion Report. In the context of the aforementioned changes, the Strategy must put greater emphasis on the concentration and territorialisation, and a more precise definition of the parties responsible for the implementation of its elements (in particular the future cooperation with the government under the territorial contract).

The analysis of the new conditions of the Strategy also requires the determination of its financial framework which in large part will depend on the financing of the development policy from the EU and national funds after 2013, although own sources of the regional government leave a certain margin of freedom in terms of self-financing investment projects. Importantly, the financial assumptions about the investment potential in the region presented in the Strategy were. Significant economic changes in recent years, including the crisis of 2008-2009 in the EU, have not affected the province in a way which would justify a respective modification of the Strategy.

Additionally, although the impact of the ongoing fiscal crisis of the euro area is difficult to assess right now, the Strategy should focus on key issues rather than short-term ones and should be planned with a view to long-term conditions for development. At the same time the diagnosis of structural problems of the regional economy - as well as its advantages - remains essentially valid: despite the significant changes within the region and Poland, the relative position of the country has not changed significantly. Worryingly, the regions exhibits not only the lack of convergence but even a divergence in GDP *per capita* in relation to the Polish average.

We have made a series of statistical analyses that may be used to identify the potential of the region and help in the territorialisation of implemented policies. The system of the Strategy implementation

is described only briefly. So far, the impact of the Strategy on the regional policy of Warmia and Mazury has been most marked in the areas covered by The Regional Operational Programme Warmia and Mazury and to a lesser extent by the regional components of the Human Capital Operational Programme and the Rural Development Plan. The Strategy functions as a central document setting out the priorities of regional policy in the Warmia and Mazury and is a natural point of reference for the more detailed branch-related strategies/programmes; it is also the basis for public debate on the issues of development. At the same time a large number of more detailed strategies and programmes results in the dilution of purpose and problems with coordination. It is therefore desirable to consider the introduction of more specific provisions in the Strategy, and the deletion of some already present.

In the process of updating the Strategy it is advisable to include a greater number of assumptions as to the manner of its implementation (operationalization). Although it is indeed difficult due to the uncertainty as to how the development policy will be implemented after 2013 – i.e. the lack of final decisions in the field of cohesion policy and the lack of definitive versions of most of the national strategic documents which now function only as projects – such assumptions are still essential for the choice of possible interventions, their concentration and territorialisation.

The great value added of the Strategy consists in the system of monitoring its implementation, and indicators characterising the extent of intervention. However, the monitoring process is not fully consistent and the indicators are not fully matched to the characteristics of the intervention policies. As a consequence, the Strategy monitoring reports are of limited informative value. Therefore both the system of indicators and monitoring should be substantially modified.

The level of achievement of the objectives of the Strategy has been very diverse, which is mainly due to the different funding of the actions planned in the assessed document. The greatest progress has been made in objectives linked to specific elements of the Regional Operational Programme 2007-2013 Warmia and Mazury (including support for enterprises and the tourism sector), or those that were the part of national programmes (e.g. the Operational Programmes: Human Capital, Development of Eastern Poland (education), Infrastructure and Environment (development of the transport network)). But regardless of noticeable material effects, the need for support has not yet been met completely and should also be prioritised in the updated Strategy. According to the simulations presented in this report, only then will it be possible to sustain and strengthen the long-term positive macroeconomic effects of previously implemented projects and investments.

It is much more difficult to assess operational objectives which have not supported a large pool of external resources. Most of the activities of this type should be subject to a thorough revision in the updated Strategy. For example, this applies to the support of the competitiveness of services for an aging population and the promotion of organic farming.

The updated Strategy should include certain adjustments and additions with regard to objectives that have been achieved in a seemingly satisfying degree. First, more focus is required for actions aimed at supporting the sectors most crucial for the economy of the Warmia and Mazury - primarily tourism and agricultural sector. In particular, it would be highly desirable to make relevant sectoral operational objectives subordinated to these two major objectives, and also introduce objectives that are potentially related, e.g. in the field of education. Secondly, tasks should be approached more selectively, which means that intervention should include tasks that are actually of strategic

importance, rather than routine. Thirdly, the authors will face a major challenge of stronger than before territorialization of the Strategy objectives and focusing their activities on designated functional areas.

The structure of the report is as follows:

- In the first chapter we briefly present aims of our research and very concisely its methodological assumptions (full description can be found in one of appendices)
- In the second chapter we analyze environment of the Strategy, by which we mean institutional surrounding (new context of European and domestic strategic documents as well as changes in paradigm of regional development policy). We also concisely relate to the global economic conditions and to the international context of the Strategy.
- The third chapter is devoted to the socio-economic situation of the region. Starting with an analysis of main macroeconomic indicators we describe internal differences. Subsequently we propose analyses which is aimed at identification and territorialization of its potentials (at municipal level). We conclude with a summary of topicality of SWOT analysis included in the Strategy.
- The fourth chapter accesses system of Strategy realization. After we have considered the role of the Strategy in managing region's development we access its general links with other regional documents. We follow with analysis of the impact that the Strategy has on actuals actions undertaken in the region. A general assessments of a system for monitoring the Strategy concludes.
- The fifth chapter includes detailed description of implementing the objectives from the Strategy. Afterwards we relate it to accomplished results and monitoring system along with. The next part presents an analysis of macroeconomic impact of the Strategy recommendations for changes in respective fields. The summary of case studies complements as a sixth chapter.
- The seventh chapter concludes aforementioned analyses. It consists of tabular summaries of answers to the research questions as well as results and recommendations.

Spis treści

Streszczenie	3
Executive Summary.....	6
Spis treści	9
Wykaz skrótów	11
1 Opis koncepcji badania.....	13
1.1 Cele i zakres badania	13
1.2 Metodologia badania.....	13
2 Otoczenie Strategii.....	16
2.1 Wprowadzenie	16
2.2 Uwarunkowania europejskie	17
2.3 Uwarunkowania krajowe i regionalne.....	21
2.4 Uwarunkowania międzynarodowe.....	29
2.5 Uwarunkowania finansowe – potencjał inwestycyjny województwa	33
2.6 Podsumowanie.....	38
3 Sytuacja społeczno-gospodarcza województwa warmińsko-mazurskiego	40
3.1 Wprowadzenie	40
3.2 Warmińsko-mazurskie z makroperspektywy	40
3.3 Zróżnicowanie wewnętrzne województwa warmińsko-mazurskiego.....	53
3.4 Podsumowanie – ocena aktualności diagnozy i odpowiedź na pytania badawcze.....	65
4 System realizacji i monitorowania Strategii	73
4.1 Miejsce Strategii w zarządzaniu rozwojem województwa warmińsko-mazurskiego.....	73
4.2 Przełożenie Strategii na politykę regionalną w województwie warmińsko-mazurskim.....	75
4.3 Monitorowanie Strategii.....	82
4.4 Podsumowanie.....	90
5 Cele Strategii: aktualność, ocena i realizacja	92
5.1 Wprowadzenie	92
5.2 Cel główny.....	93
5.3 Cel strategiczny 1. Wzrost konkurencyjności gospodarki	102
5.4 Cel strategiczny 2 Otwarte społeczeństwo	149
5.5 Cel strategiczny 3 <i>Nowoczesne sieci</i>	194
5.6 Podsumowanie – syntetyczna ocena celów Strategii.....	211
6 Studia przypadków.....	219
6.1 Metodologia.....	219

6.2	Uzasadnienie wyboru miast dla studiów przypadku	220
6.3	Realizacja strategii z perspektywy studiów przypadku.....	221
7	Podsumowanie	234
7.1	Odpowiedzi na szczegółowe pytania badawcze.....	234
7.2	Wnioski i rekomendacje.....	247
	Spis aneksów	257
	Spis wykresów	258
	Spis map	261
	Spis tabel	263

Wykaz skrótów

BAEL	Badanie Aktywności Ekonomicznej Ludności
BDL	Bank Danych Lokalnych
BIZ	Bezpośrednie Inwestycje Zagraniczne
BSW	Badanie Struktury Wynagrodzeń Wywiady telefoniczne wspomagane komputerowo (z ang. <i>Computer Assisted Telephone Interview</i>)
CATI	
DK	Droga Krajowa
DSRK	Długookresowa Strategia Rozwoju Kraju
FGI	Zogniskowane wywiady grupowe (z ang. <i>Focus Group Interview</i>)
FRKF	Fundacja Rozwoju Kultury Fizycznej
HDI	Human Development Index
IBS	Instytut Badań Strukturalnych
IDI	Indywidualne wywiady pogłębione (z ang. <i>Individual In-Depth Interviews</i>)
IOB	Instytucje otoczenia biznesu
JST	Jednostki samorządu terytorialnego
KE	Komisja Europejska
KPZK	Koncepcją Przestrzennego Zagospodarowania Kraju
KSRR	Krajowa Strategia Rozwoju Regionalnego
MRR	Ministerstwo Rozwoju Regionalnego
MŚP	Małe i średnie przedsiębiorstwa
NFOSiGW	Narodowy Fundusz Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej
NGO	Organizacje pozarządowe (z ang. <i>Non-governmental Organization</i>)
NSRO	Narodowe Strategiczne Ramy Odniesienia
NTS	Nomenklatura Jednostek Terytorialnych do Celów Statystycznych
OECD	Organizacja Współpracy Gospodarczej i Rozwoju
PKB	Produkt krajowy brutto
PKD	Polska Klasyfikacja Działalności
PO IG	Program Operacyjny Innowacyjna Gospodarka
PO KL	Program Operacyjny Kapitał Ludzki
POIiŚ	Program Operacyjny Infrastruktura i Środowisko
PROW	Program Rozwoju Obszarów Wiejskich
RPO WiM	Regionalny Program Operacyjny Warmia i Mazury
RSI	Regionalna Strategia Innowacji
RZPR	Ramowy Zintegrowany Program Regionalny
SPO RZL	Sektorowy Program Operacyjny Rozwój Zasobów Ludzkich
SRW	Strategia Rozwoju Województwa
SSI	Wywiad częściowo ustrukturuowany (z ang. <i>Semi Structured Interview</i>)
ŚRSK	Średniookresowa Strategia Rozwoju Kraju
UE	Unia Europejska

UMWWM	Urząd Marszałkowski Województwa Warmińsko-Mazurskiego
UWM	Uniwersytet Warmińsko-Mazurski
WFOŚiGW	Wojewódzki Fundusz Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej
WMARR	Warmińsko-Mazurska Agencja Rozwoju Regionalnego
W-MCOI	Warmińsko-Mazurskie Centrum Obsługi Inwestora
WRS	Wspólne Ramy Strategiczne
ZPORR	Zintegrowany Program Operacyjny Rozwoju Regionalnego

1 Opis koncepcji badania

1.1 Cele i zakres badania

Podstawowym celem badania, na podstawie którego opracowany został niniejszy raport, było stworzenie jednej z kluczowych podstaw do podjęcia prac nad nową generacją Strategii. Cele szczegółowe ewaluacji polegały na odpowiedzi na następujące syntetyczne pytania badawcze:

- Czy zapisy Strategii przejętej 31 sierpnia 2005 r. zachowały aktualność po około pięciu latach?
- Co powinno zostać zmienione lub uzupełnione przy najbliższej aktualizacji Strategii?
- Czy pozycja województwa warmińsko-mazurskiego w ostatnich 5 latach zmieniła się dzięki realizacji Strategii?

Głównym przedmiotem badania była Strategia rozwoju społeczno-gospodarczego województwa warmińsko-mazurskiego do roku 2020 przyjęta przez Sejmik Województwa w 2005 r. Oznacza to, że podstawowy zakres czasowy badania obejmował okres od 2005 r. do 2010 r., przy czym miejscami konieczne było odwołanie się do lat wcześniejszych – w tym do okresu bezpośrednio poprzedzającego utworzenie województwa warmińsko-mazurskiego. W przypadku szacowania wartości docelowych wskaźników monitorowania Strategii oraz prognozy podstawowych trendów rozwojowych za horyzont czasowy przyjęliśmy rok 2020 (miejscami 2025).

Z uwagi na złożony charakter badania, jej zakres przedmiotowy podzielony został na pięć modułów (obszarów tematycznych ewaluacji):

- **Moduł 1. Otoczenie województwa warmińsko-mazurskiego** (otoczenie regulacyjne i instytucjonalne, otoczenie społeczno-gospodarcze, otoczenie naukowo-informacyjne);
- **Moduł 2. Sytuacja społeczno-gospodarcza województwa warmińsko-mazurskiego** (porównanie diagnozy sytuacji regionu w 2005 r. oraz w czasie realizacji badania);
- **Moduł 3. Model rozwoju** (wizja i cele rozwojowe sformułowane w Strategii);
- **Moduł 4. Model zarządzania rozwojem** (przełożenie Strategii na politykę regionalną, monitorowanie realizacji Strategii);
- **Moduł 5. Realizacja Strategii** (weryfikacja stopnia realizacji elementów Strategii, ocena oddziaływania Strategii).

Do wszystkich modułów przyporządkowane zostało łącznie 68 szczegółowych pytań badawczych.

1.2 Metodologia badania

Do odpowiedzi na poszczególne pytania badawcze wykorzystano zróżnicowany zestaw metod badawczych. Złożyły się na nie:

- **Analiza danych wtórnych.** Punktem wyjścia do osiągnięcia zakładanych celów badania była analiza podstawowych dokumentów źródłowych obejmujących m.in. obowiązujące europejskie, krajowe i regionalne dokumenty strategiczne oraz najważniejsze opracowania o charakterze analitycznym, których zakres tematyczny odpowiadał zakresowi interwencji sformułowanemu w Strategii. Uzupełnieniem analizy dokumentów źródłowych były prace własne zespołu badawczego na danych statystycznych opisujących sytuację województwa warmińsko-mazurskiego na tle pozostałych regionów kraju i Unii Europejskiej, umożliwiającą kwantyfikację i ocenę wewnętrznego zróżnicowania Warmii i Mazur.

Zgromadzone zbiory danych zostały poddane różnorodnym analizom statystycznym, jak również wykorzystane do modelowania makroekonomicznego i ekonometrycznego.

- **Analiza danych pierwotnych (wywołanych).** Z uwagi na bardzo złożoną problematykę ewaluacji oraz na potrzeby odpowiedzi na poszczególne pytania badawcze konieczne było zgromadzenie także danych pierwotnych – pozwoliło to na uzupełnienie materiału analitycznego opracowanego w ramach analizy danych wtórnych. Dane pierwotne gromadzone miały zarówno charakter ilościowy (ankiety telefoniczne przedsiębiorstw, jednostek samorządu terytorialnego, organizacji pozarządowych i instytucji otoczenia biznesu oraz koordynatorów monitoringu celów operacyjnych Strategii), jak i jakościowy (wywiady indywidualne z koordynatorami monitoringu Strategii, przedstawicielami Komitetu Monitorującego realizację Strategii; wywiady częściowo ustrukturyzowane z najważniejszymi interesariuszami Strategii; zogniskowane wywiady grupowe z przedstawicielami instytucji odpowiedzialnych za wdrażanie kluczowych z punktu widzenia instrumentów finansowych). Zgromadzony materiał pierwotny został następnie poddany szczegółowym analizom, odpowiednim do właściwości poszczególnych informacji.
- **Metody syntetyczne.** W końcowej fazie badania, w celu podsumowania wcześniejszych etapów badania przeprowadzone zostały dwa panele eksperckie z udziałem przedstawicieli środowiska akademickiego, Zamawiającego oraz członków zespołu badawczego oraz dziewięć studiów przypadku jednostek samorządu terytorialnego (Olsztyn, Elbląg, Ełk, Ostróda, Lubawa, Mikołajki, Kętrzyn, Gołdap i Giżycko), na które złożyły się zebranie i analiza odpowiednich danych wtórnych (m.in. lokalnych dokumentów strategicznych) oraz danych pierwotnych (wywiady indywidualne z interesariuszami Strategii w poszczególnych JST).

Realizację badania podzielić można na trzy fazy.

- **Faza 1. Strukturalizacja,** której efektem było opracowanie raportu metodologicznego oraz narzędzi wykorzystanych później w badaniach jakościowych i ilościowych.
- **Faza 2. Gromadzenie danych,** której efektem było zebranie wszystkich materiałów wtórnych i pierwotnych.
- **Faza 3. Analiza danych,** której efektem była ocena zgromadzonego materiału badawczego oraz wypracowanie na jego podstawie szczegółowych wniosków, odpowiedzi na poszczególne pytania badawcze oraz sformułowanie rekomendacji dotyczących założeń planowanego procesu aktualizacji Strategii rozwoju województwa warmińsko-mazurskiego.

Poniższa tabela zawiera podsumowanie zakresu wykorzystania metod do odpowiedzi na pytania badawcze w ramach poszczególnych modułów badania.

Tabela 1. Metody badawcze a moduły badania

moduł badania	wykorzystanie bezpośrednie	wykorzystanie pośrednie
Moduł 1. Otoczenie województwa warmińsko-mazurskiego	analiza danych wtórnych <ul style="list-style-type: none"> • analiza dokumentów strategicznych i analitycznych • analizy statystyczne analiza danych pierwotnych <ul style="list-style-type: none"> • wywiady z osobami zaangażowanymi w realizację Strategii (władze województwa) 	analiza danych pierwotnych <ul style="list-style-type: none"> • wywiady z interesariuszami Strategii
Moduł 2. Sytuacja społeczno-gospodarcza województwa warmińsko-mazurskiego	analiza danych wtórnych <ul style="list-style-type: none"> • analiza dokumentów analitycznych • analizy statystyczne analiza danych pierwotnych <ul style="list-style-type: none"> • wywiady z osobami zaangażowanymi w realizację Strategii (władze województwa) 	analiza danych pierwotnych <ul style="list-style-type: none"> • badania kwestionariuszowe (przedsiębiorcy, jednostki samorządu terytorialnego, organizacje pozarządowe/instytucje otoczenia biznesu) • wywiady z interesariuszami Strategii
Moduł 3. Model rozwoju	analiza danych wtórnych <ul style="list-style-type: none"> • analiza dokumentów analitycznych • analizy statystyczne analiza danych pierwotnych <ul style="list-style-type: none"> • wywiady z osobami zaangażowanymi w realizację Strategii (władze województwa) 	analiza danych pierwotnych <ul style="list-style-type: none"> • badania kwestionariuszowe (przedsiębiorcy, jednostki samorządu terytorialnego, organizacje pozarządowe/instytucje otoczenia biznesu) • wywiady z interesariuszami Strategii
Moduł 4. Model zarządzania rozwojem	analiza danych wtórnych <ul style="list-style-type: none"> • analiza dokumentów strategicznych i analitycznych • analizy statystyczne analiza danych pierwotnych <ul style="list-style-type: none"> • wywiady z osobami zaangażowanymi w realizację Strategii (władze województwa, koordynatorzy monitoringu) • badanie kwestionariuszowe koordynatorów monitoringu 	analiza danych pierwotnych <ul style="list-style-type: none"> • wywiady z interesariuszami Strategii
Moduł 5. Realizacja Strategii	analiza danych wtórnych <ul style="list-style-type: none"> • analiza dokumentów analitycznych • analizy statystyczne • modelowanie makroekonomiczne i ekonometryczne analiza danych wtórnych <ul style="list-style-type: none"> • analiza dokumentów strategicznych i analitycznych • analizy statystyczne analiza danych pierwotnych <ul style="list-style-type: none"> • wywiady z osobami zaangażowanymi w realizację Strategii (władze województwa, koordynatorzy monitoringu, Komitet Monitorujący) badanie kwestionariuszowe koordynatorów monitoringu	analiza danych pierwotnych <ul style="list-style-type: none"> • wywiady z interesariuszami Strategii • badania kwestionariuszowe (jednostki samorządu terytorialnego)

Źródło: Opracowanie własne.

2 Otoczenie Strategii

2.1 Wprowadzenie

Po 2005 r. sytuacja społeczno-gospodarcza w Polsce, w Europie (w tym w szczególności w Unii Europejskiej), jak i w ujęciu globalnym ulegała bardzo dynamicznym zmianom. Procesy globalizacyjne, przemiany społeczne, demograficzne, ekologiczne, ale także kryzys gospodarczy stawia przed Europą, a także przed Polską wyzwania, które wcześniej nie istniały. Stwarza to konieczność ponownego zdefiniowania wielu istotnych kwestii na tych wszystkich poziomach. Dotyczy to zarówno spraw politycznych, ale przede wszystkim społeczno-gospodarczych, rozpatrywanych w kontekście polityki społeczno-gospodarczej i interwencji publicznych. Analiza uwarunkowań zewnętrznych dla procesów modernizacyjnych na poziomie regionalnym, będąca przedmiotem tego opracowania, jest wypadkową czynników i procesów obserwowanych na różnych płaszczyznach. Procesy zmian o charakterze społeczno-gospodarczym w kontekście europejskim i globalnym stanowią szersze tło dla przemian zaobserwowanych w Polsce. Dodatkowo, zróżnicowanie tempa i charakteru zmian w Polsce w ujęciu regionalnym jest kolejnym wymiarem analizy, który należy uwzględnić. Co istotne, wskazane tu poziomy analizy są ze sobą ściśle powiązane, a ich wyraźne rozróżnienie nie zawsze jest możliwe.

W tak rozumianym kontekście analiza zmian otoczenia zewnętrznego dla Strategii rozwoju społeczno-gospodarczego województwa warmińsko-mazurskiego do roku 2020 r., a także analiza trafności zidentyfikowanych w tym dokumencie uwarunkowań powinna być dokonana w szerszym kontekście i w wielu wymiarach (Tabela 1).

Zaproponowana macierz wyznacza ramy analizy w dwóch płaszczyznach, pierwsza dotyczy zasięgu uwarunkowań: poziom europejski, krajowy, regionalny. Natomiast druga płaszczyzna wyznacza przebieg analizy w ujęciu tematycznym, zaproponowany podział to: poziom strategii, poziom systemu (rozwiązań systemowych), oraz poziom operacyjny dotyczący realizacji i wdrażania konkretnych rozwiązań. Równocześnie obie płaszczyzny nie działają w próżni, a współwystępują z globalnymi procesami o zróżnicowanym charakterze, m.in.:

- społecznym (np. niepokoje społeczne związane z nierównościami społecznymi, trudnościami na rynku pracy czy problemami polityk wielokulturowości w UE),
- gospodarczym (np. globalizacja gospodarki i kryzys gospodarczy, w tym problem zadłużenia sektora publicznego, rosnąca niepewność gospodarcza w UE czy rosnące ceny energii),
- demograficznym (np. starzenie się populacji i zasobów pracy, fale migracji),
- ekologicznym (np. presja na środowisko naturalne związana z rozwojem gospodarczym, emisja dwutlenku węgla).

Wymienione obszary mają istotny wpływ zarówno na sferę realną, jak i regulacyjno-strategiczną, a zmiany w nich zachodzące mają wpływ – często decydujący – na kształt i charakter interwencji publicznych.

Tabela 2. Schemat analizy zewnętrznych uwarunkowań po 2005 r. dla *Strategii rozwoju społeczno-gospodarczego województwa warmińsko-mazurskiego do roku 2020 r.*

	poziomy analizy	strategii	systemu	realizacji
Globalne procesy o charakterze społecznym, demograficznym, ekologicznym, gospodarczym	europański	- Odnowiona Strategia Lizbońska, -Strategia <i>Europa 2020</i>	Polityka spójności w ujęciu europejskim (V-ty raport kohezyjny)	W większości przeniesienie kompetencji na poziom krajowy i regionalny zgodnie z zasadą subsydiarności, za wyjątkiem części inicjatyw koordynowanych przez Komisję Europejską
	krajowy	- <i>Ustawa o zasadach prowadzenia polityki rozwoju,</i> - <i>Strategia Rozwoju Kraju 2007-2015</i> wraz z <i>Narodowymi Strategicznymi Ramami Odniesienia 2007-2013 (Narodowa Strategia Spójności),</i> - System zarządzania rozwojem Polski (system powiązanych ze sobą strategii na poziomie kraju)	- Założenia polityki regionalnej w odniesieniu do całego kraju (w tym w szczególności nowy paradygmat polityki regionalnej), - Polityka spójności w ujęciu krajowym w okresach 2007-2013 oraz założenia dla systemu 2014-2020	Instrumenty realizacji polityki spójności na poziomie krajowym, głównie krajowe programy operacyjne
	regionalny	- <i>Strategia Rozwoju Województwa,</i> - Aktualizacja Strategii Rozwoju Województw z uwzględnieniem uwarunkowań krajowych i unijnych	Regionalny wymiar polityki rozwoju: uwzględnienie uwarunkowań regionalnych	Instrumenty realizacji polityki regionalnej i polityki spójności na poziomie regionalnym, głównie regionalne programy operacyjne i regionalne komponenty programów krajowych

Źródło: Opracowanie własne.

2.2 Uwarunkowania europejskie

W Strategii wymieniono podstawowe dokumenty strategiczne na poziomie europejskim mające wpływ na planowanie strategiczne w ujęciu regionalnym. Wymieniono przede wszystkim Strategię Lizbońską jako podstawowy dokument wyznaczający kierunki zmian w UE w perspektywie do 2010 r. Jednak już w 2005 r. osiągnięcie jej celów było wątpliwe, nawet w warunkach stosunkowo dobrej koniunktury gospodarczej. Dostrzeżono, że kraje UE wykazują stosunkowo duże zróżnicowanie w stopniu osiągania celów zawartych w Strategii Lizbońskiej, co przekłada się w odniesieniu do całej Wspólnoty na nieosiągnięcie założonych w niej wskaźników.

W obliczu zmian społeczno-gospodarczych związanych z procesami globalizacyjnymi i narastającą konkurencją, procesami restrukturyzacyjnymi, a także w wymiarze demograficznym związanymi z migracjami oraz pogłębiającym się starzeniem populacji i zasobów pracy wyzwania wskazane

w Strategii Lizbońskiej stały się jeszcze bardziej naglące. Przyczyny niepowodzeń upatrywano w zbyt dużej liczbie priorytetów i braku wystarczającej koordynacji działań między państwami członkowskimi, a także w niewystarczających środkach przeznaczonych na realizację celów ustalonych w Lizbonie.

Wobec tych zmian w marcu 2005 r. Rada Europejska przyjęła dokument modyfikujący zapisy pierwotnej Strategii Lizbońskiej (tzw. **Odnowiona Strategia Lizbońska**). Jako priorytetowe działania Unii Europejskiej i jej państw członkowskich przyjęto:

- uczynienie z Europy bardziej atrakcyjnego miejsca do lokowania inwestycji i podejmowania pracy;
- rozwijanie wiedzy i innowacji dla wzrostu;
- tworzenie większej liczby trwałych miejsc pracy.

Reforma Strategii Lizbońskiej przyczyniła się przede wszystkim do zawężenia celów lizbońskich (wzrost gospodarczy i wzrost zatrudnienia), usystematyzowania obszarów priorytetowych oraz do jej bezpośredniego powiązania z polityką spójności. Określono ścieżki dochodzenia do celów wyznaczonych w dokumencie. Każdy kraj członkowski miał obowiązek przygotowywania Krajowych Programów Reform, których celem było stworzenie warunków do realizacji celów wyznaczonych w Odnowionej Strategii Lizbońskiej, głównie poprzez instrumenty o charakterze legislacyjnym i instytucjonalnym. Na poziomie operacyjnym realizacja celów lizbońskich miała zostać sfinansowana w ramach polityki spójności zaplanowanej w *Narodowych Strategicznych Ramach Odniesienia*, sporządzanych na podstawie *Strategicznych Wytycznych Wspólnoty*. Niemniej jednak system zakładał pewną elastyczność i możliwość dopasowania indywidualnych ścieżek osiągania celów lizbońskich w poszczególnych państwach członkowskich. Modyfikacja Strategii Lizbońskiej, choć była krokiem w dobrym kierunku, nie wpłynęła radykalnie na stopień realizacji celów Strategii, której ostateczne wyniki na poziomie unijnym należy rozpatrywać raczej w kategoriach niepowodzenia.

Dokumentem wyznaczającym cele UE na kolejne 10 lat stała się zatwierdzona w czerwcu 2010 r. ***Europa 2020. Strategia na rzecz inteligentnego i zrównoważonego rozwoju sprzyjającemu włączeniu społecznemu***. Obejmuje ona trzy wzajemnie ze sobą powiązane priorytety:

- rozwój inteligentny: rozwój gospodarki opartej na wiedzy i innowacji;
- rozwój zrównoważony: wspieranie gospodarki efektywniej korzystającej z zasobów, bardziej przyjaznej środowisku i bardziej konkurencyjnej;
- rozwój sprzyjający włączeniu społecznemu: wspieranie gospodarki o wysokim poziomie zatrudnienia, zapewniającej spójność społeczną i terytorialną.

Podstawą formułowania Strategii *Europa 2020* było doprecyzowanie, gdzie UE chce się znaleźć w 2020 r. W tym celu Komisja Europejska zaproponowała wytyczenie kilku nadrzędnych, wymiernych celów UE:

- osiągnięcie zatrudnienia osób w wieku 20-64 lata na poziomie 75%;
- osiągnięcie pułapu 3% PKB Unii przeznaczanych na inwestycje w badania i rozwój;
- ograniczenie emisji dwutlenku węgla co najmniej o 20% w porównaniu z poziomem z 1990 r. lub, jeśli pozwolą na to warunki, nawet o 30%; zwiększenie udziału odnawialnych źródeł

energii w całkowitym zużyciu energii do 20% oraz zwiększenie efektywności wykorzystania energii o 20%;

- ograniczenie wskaźnika przerywania nauki do 10% oraz zwiększenie do 2020 r. odsetka osób w wieku 30-34 lata posiadających wyższe wykształcenie do co najmniej 40%;
- zmniejszenie liczby osób zagrożonych ubóstwem o 20 mln.

Opisane wyżej cele wpisują się w realizację wymienionych powyżej trzech ogólnych priorytetów rozwojowych. Ponadto, przedstawiono siedem projektów przewodnich (tzw. inicjatyw flagowych), które pozwolą na osiąganie postępów w realizacji każdego z priorytetów tematycznych, są to: *Unia innowacji, Młodzież w drodze, Europejska agenda cyfrowa, Europa efektywnie korzystająca z zasobów, Polityka przemysłowa w erze globalizacji, Program na rzecz nowych umiejętności i zatrudnienia, Europejski program walki z ubóstwem*. Za realizację tych projektów odpowiedzialne będą zarówno państwa członkowskie, jak i UE. Do realizacji celów wykorzystane zostaną instrumenty, jakimi dysponuje UE, przede wszystkim w odniesieniu do jednolitego rynku, instrumentów finansowych i narzędzi polityki zewnętrznej. Na poziomie UE przyjęte zostaną zintegrowane wytyczne, obejmujące priorytety ogólne i wymierne cele, a poszczególnym państwom członkowskim zostaną przekazane zalecenia. W przypadku zaniechania odpowiednich działań będzie istniała możliwość wystosowania ostrzeżenia do kraju członkowskiego.

Biorąc pod uwagę fakt, że Strategia *Europa 2020* to podstawowy dokument strategiczny UE w następnej dekadzie, nie precyzuje (i nie powinien) on systemu i narzędzi realizacji celów Strategii. Na poziomie planowania kształtu systemu realizacji Strategii należy odnieść się do **Piątego Sprawozdania w sprawie spójności gospodarczej, społecznej i terytorialnej: przyszłość polityki spójności (tzw. Piąty raport kohezyjny)**. Raport odnosi się wprost do celów Strategii *Europa 2020* i wskazuje na narzędzia ich realizacji, m.in. na:

- wzmocnienie programowania strategicznego: polityka spójności została już dostosowana do założeń Odnowionej Strategii Lizbońskiej w odniesieniu do dysponowania środkami finansowymi, jednak nie jest to wystarczające w kontekście realizacji celów Strategii *Europa 2020*. Zgodnie z wytycznymi zawartymi w raporcie nowa strategia programowania powinna obejmować:
 - wspólne ramy strategiczne (WRS) przyjmowane przez Komisję Europejską, które byłyby przełożeniem celów i założeń Strategii *Europa 2020* na priorytety w zakresie inwestycji, które mogłyby być sfinansowane w ramach Funduszu Spójności, Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego, Europejskiego Funduszu Społecznego, Europejskiego Funduszu Rolnego Rozwoju Obszarów Wiejskich i Europejskiego Funduszu Rybackiego.
 - umowę o partnerstwie w dziedzinie rozwoju i inwestycji (tzw. kontrakt partnerski), która w oparciu o wspólne ramy strategiczne określałaby szczegółowe priorytety inwestycyjne, alokację środków krajowych i unijnych na najistotniejsze obszary i programy. Umowa zawierałaby także uzgodnione cele, które dane państwo chce osiągnąć wraz z towarzyszącymi im uwarunkowaniami. Będzie się w niej określać nie tylko kształt polityki spójności realizowanej w danym kraju, ale także inne polityki i instrumenty finansowe UE, tak aby wszelkie działania ukierunkowane na zwiększenie spójności gospodarczej, społecznej i terytorialnej były spójne i komplementarne w stosunku do siebie. Umowa byłaby wynikiem negocjacji

pomiędzy państwem członkowskim a Komisją Europejską w oparciu o krajowe programy reform.

- programy operacyjne (PO), będące elementem umowy w dziedzinie rozwoju i inwestycji, które jak dotychczas stanowiłyby narzędzie służące zarządzaniu środkami finansowymi, a także uszczegóławiałyby dokumenty strategiczne na szczegółowe priorytety w zakresie inwestycji wraz z mierzalnymi założeniami.
- sprawozdania roczne, w których kraje raportowałyby postępy w realizacji celów. Proces ten byłby zsynchronizowany ze sposobem zarządzania w ramach Strategii *Europa 2020*. Sprawozdania stanowiłyby podstawę do debat politycznych na forum Rady czy Parlamentu Europejskiego. Działania te mają na celu zwiększenie przejrzystości polityki spójności i zwiększenie odpowiedzialności za jej efekty.
- większą koncentrację tematyczną: prowadzone oceny polityki spójności wskazały, że aby osiągnąć założone skutki należy zapewnić większą koncentrację środków. W świetle Raportu konieczne jest, aby państwa członkowskie skupiły się na niewielkiej ilości priorytetów, które obok finansowania unijnego mogłyby być realizowane w ramach krajowych zasobów, z założeniem możliwości finansowania projektów o charakterze innowacyjnym.
- lepsze wyniki dzięki wprowadzeniu warunków i zachęt: w obliczu kryzysu gospodarczego zaistniała konieczność silniejszego powiązania polityki spójności z ramami unijnej polityki gospodarczej. Stwierdzono, że warunkiem realizacji celów polityki spójności jest stworzenie strategii makroekonomicznych, przyjaznego otoczenia mikroekonomicznego oraz solidnych ram instytucjonalnych. W ramach nowego systemu państwa członkowskie byłyby zobligowane do podejmowania reform w obszarach bezpośrednio związanych z polityką spójności, np. ochrona środowiska, elastyczny rynek pracy i bezpieczeństwo socjalne (ang. *flexicurity*), edukacja, badania i innowacje. Realizację tego systemu wsparłoby rozszerzenie zasady warunkowości na pozostałe części budżetu wspólnotowego, które zapewniłoby lepsze przestrzeganie kluczowych warunków makroekonomicznych przez kraje członkowskie. Ponadto, w ramach ogólnego zarządzania gospodarczego w ramach UE należy ponownie zdefiniować sposób weryfikowania zasady dodatkowości, a także rozważyć obecny poziom współfinansowania i jego potencjalne zróżnicowanie, tak aby lepiej odzwierciedlał poziom rozwoju. Wskazano także na inne instrumenty zwiększające skuteczność polityki spójności, jak np. rezerwa na wykonanie.
- lepszą ocenę, wydajność i wyniki: podstawą tego podejścia jest przyjęcie przejrzystych i mierzalnych założeń i wskaźników dotyczących planowanych wyników. Oceny *ex-ante* powinny skupić się na lepszym projektowaniu programów, a wszystkie prowadzone oceny powinny opierać się na rygorystycznych metodach, zgodnych z międzynarodowymi standardami, i skupiać się przede wszystkim na ocenie oddziaływania. Istotnym elementem jest także stworzenie obowiązku ciągłej oceny każdego programu, co byłoby podstawą do niezbędnych korekt.
- wspieranie korzystania z nowych instrumentów finansowych: przegląd budżetu UE kładzie duży nacisk na potrzebę zwiększenia tzw. efektu dźwigni budżetu unijnego. Autorzy raportu wskazują na potrzebę wzmocnienia instrumentów inżynierii finansowej w ramach polityki spójności.
- wprowadzenie trzeciego wymiaru - spójności terytorialnej: pojęcie spójności terytorialnej zostało wprowadzone w traktacie lizbońskim, z tego powodu nowe programy powinny obejmować również ten cel, szczególnie uwzględniając rolę miast, obszarów funkcjonalnych

czy obszarów borykających się z konkretnymi problemami demograficznymi. Należy rozważyć możliwość organizacji programów operacyjnych w sposób bardziej elastyczny, zapewniający możliwość odzwierciedlenia charakteru i uwarunkowań geograficznych procesów rozwojowych, ze szczególnym uwzględnieniem programów rozwojowych miast.

- wzmocnienie partnerstwa: realizacja założeń Strategii *Europa 2020* wymaga włączenia podmiotów zaangażowanych we wprowadzanie zmian na różnych poziomach: lokalnym, regionalnym, krajowym i unijnym. W tym kontekście niezmiernie ważne jest wzmocnienie roli podejścia opartego o rozwój lokalny w polityce spójności.
- uproszczony i sprawniejszy system realizacji: w szczególności odnosi się to do takich kwestii jak: zarządzanie finansowe, zmniejszenie obciążeń administracyjnych, dyscyplina i kontrola finansowa.

W chwili obecnej trwają prace w Komisji Europejskiej nad szczegółami systemu, który będzie opierać się na tych założeniach. Wspólne Ramy Strategiczne planowane są do ogłoszenia przez KE pod koniec 2011 r., kraje członkowskie będą miały około trzech miesięcy na przygotowanie założeń kontraktów partnerskich i programów operacyjnych.

Kontekst europejski uwzględniony w Strategii z jednej strony dobrze odzwierciedla uwarunkowania europejskie istniejące w chwili jej tworzenia, z drugiej strony ostatnie lata, w tym w szczególności niepowodzenie Strategii Lizbońskiej, *Europa 2020* i przygotowania do nowej perspektywy finansowej tworzą zupełnie nowe otoczenie instytucjonalne dla działań rozwojowych w województwie. Dotyczy to nie tylko rozwiązań w zakresie organizacji i operacjonalizacji interwencji, ale także nacisk na inny „profil” interwencji w ujęciu tematycznym. Dostosowania Strategii w tym zakresie muszą odbywać się więc zarówno na poziomie merytorycznym, jak i narracyjno-diagnostycznym, tak by stanowiła kompletne z punktu widzenia Komisji uzasadnienie proponowanych w niej kierunków interwencji.

wniosek

Strategia z 2005 r. nie jest aktualna w kontekście europejskim i nie jest spójna z powstałymi po tym okresie dokumentami strategicznymi, w szczególności *Europeą 2020* – tak w wymiarze kierunków interwencji (diagnozy i uzasadnienia tematów podejmowanych w Strategii), jak i wymiarze systemowym (oczekiwany większy nacisk na konkretne instrumenty, wnioski z realizacji polityk w raportach spójności).

rekomendacja

Dostosowanie Strategii do zmienionego kontekstu europejskiego poprzez zmiany w diagnozie i uzasadnieniach dla poszczególnych kierunków interwencji, uwzględnienie rekomendacji w operacjonalizacji Strategii. W szczególności istotna jest koncentracja interwencji i takie jej uzasadnienie, by jasnym było, że realizacja Strategii wpisze się w cele *Europy 2020* – ułatwi to w przyszłości negocjacje wynikających ze Strategii dokumentów operacyjnych.

2.3 Uwarunkowania krajowe i regionalne

Po 2005 r. w związku z procesami dziejącymi się na poziomie UE, m.in. wprowadzeniem Odnowionej Strategii Lizbońskiej oraz zbliżającym się nowym okresem programowania polityki spójności UE na lata 2007-2013, a także pewnymi niedostatkami związanymi z realizacją *Narodowego Planu Rozwoju na lata 2004-2006* zaistniała konieczność uporządkowania zasad prowadzenia polityki rozwoju. Prace zakończono w grudniu 2006 r. uchwaleniem *Ustawy o zasadach prowadzenia polityki rozwoju* (Dz. U. 2006 nr 227 poz. 1658 z późn. zm.). Podstawowym celem ustawy było stworzenie

ram prawnych, które uporządkują sposób prowadzenia polityki rozwoju społeczno-gospodarczego i nadadzą jej systemowego charakteru. Ustawa ma kompleksowy charakter i jest to pierwszy dokument systematyzujący sposób prowadzenia polityki rozwoju odnoszący się do wszystkich podmiotów ją realizujących, a także do wszystkich źródeł finansowania. Określa podstawowe definicje (przede wszystkim polityka rozwoju), wskazuje na obszary wsparcia oraz organy odpowiedzialne za jej prowadzenie. Ponadto, w ustawie określono tryb przyjmowania strategii rozwoju kraju, strategii sektorowych, a także wskazano na strategię rozwoju województw oraz strategię rozwoju lokalnego. Znalazł się w niej także opis sposobu ustanawiania i realizacji programów operacyjnych. Wejście w życie ustawy stało się podstawą prawną realizacji polityki spójności w Polsce w perspektywie 2007-2013.

Głównym dokumentem regulującym realizację polityki spójności w latach 2007-2013 i wynegocjowanym z Komisją Europejską stały się *Narodowe Strategiczne Ramy Odniesienia - NSRO* (Narodowa Strategia Spójności), stanowiące podstawę do opracowania i realizacji programów operacyjnych w tej perspektywie. NSRO są dokumentem wykonawczym *Strategii Rozwoju Kraju 2007-2015* i zostały zatwierdzone w maju 2007 r. Zostały opracowane na podstawie wytycznych UE określających główne cele polityki spójności, są także zgodne z *Ustawą o zasadach prowadzenia polityki rozwoju*. Celem strategicznym *Narodowych Strategicznych Ram Odniesienia* dla Polski jest „...tworzenie warunków dla wzrostu konkurencyjności gospodarki opartej na wiedzy i przedsiębiorczości zapewniającej wzrost zatrudnienia oraz wzrost poziomu spójności społecznej, gospodarczej i przestrzennej”, a cele szczegółowe zostały określone następująco:

- poprawa jakości funkcjonowania instytucji publicznych oraz rozbudowa mechanizmów partnerstw;
- poprawa jakości kapitału ludzkiego i zwiększenie spójności społecznej;
- budowa i modernizacja infrastruktury technicznej i społecznej mającej podstawowe znaczenie dla wzrostu konkurencyjności Polski;
- podniesienie konkurencyjności i innowacyjności przedsiębiorstw, w tym szczególnie sektora wytwórczego o wysokiej wartości dodanej oraz rozwój sektora usług;
- wzrost konkurencyjności polskich regionów i przeciwdziałanie ich marginalizacji społecznej, gospodarczej i przestrzennej;
- wyrównywanie szans rozwojowych i wspomaganie zmian strukturalnych na obszarach wiejskich.

Jako instrumenty realizacji NSRO wskazano (wraz z wielkością alokowanych środków): 16 Regionalnych Programów Operacyjnych, Program Operacyjny Kapitał Ludzki (z którego 60% środków przeznaczono na poziom regionu), Program Operacyjny Innowacyjna Gospodarka, Program Operacyjny Infrastruktura i Środowisko, Program Operacyjny Rozwój Polski Wschodniej. W okresie programowania 2007-2013 na bazie NSRO realizowane są programy współpracy transgranicznej, transnarodowej i międzyregionalnej w ramach środków z Europejskiej Współpracy Terytorialnej. W każdym programie współpracy terytorialnej uczestniczą co najmniej dwa państwa członkowskie UE, a odpowiedzialność za realizację całego programu przejmuje ten kraj, w którym w wyniku wzajemnych uzgodnień ulokowano struktury zarządzające. Dla województwa warmińsko-mazurskiego ma to znaczenie ze względu na jego położenie geograficzne, które pozwala korzystać ze środków Programów Współpracy Transgranicznej Południowy Bałtyk (subregion elbląski) oraz Litwa-Polska-Rosja.

Pozostałe programy pomocowe zostały wyłączone z NSRO, a w samym dokumencie wskazano jedynie na konieczność zapewnienia spójności pomiędzy programami operacyjnymi realizowanymi w ramach NSRO a programami operacyjnymi współfinansowanymi przez Europejski Fundusz Rolny Rozwoju Obszarów Wiejskich (Program Rozwoju Obszarów Wiejskich) i Europejski Fundusz Rybacki oraz działaniami realizowanymi przez Europejski Bank Inwestycyjny i innymi instrumentami finansowymi, co stanowi o pewnej słabości systemu i stwarza ryzyko potencjalnego braku komplementarności tych narzędzi. W kontekście realizacji Odnowionej Strategii Lizbońskiej należy wskazać, że część jej celów wpisuje się w cele i instrumenty realizacji NSRO, jednak nie w całości. W NSRO wskazano, że Polska będzie dążyć, aby 60% środków alokowanych w ramach Celu Konwergencja polityki spójności w kraju było wydatkowanych na cele wpisujące się w Strategię Lizbońską. Można w tym upatrywać jednej z przyczyn niepowodzeń w realizacji celów Strategii.

Wykres 1. Założenia Systemu Zarządzania Rozwojem Kraju – wykaz dokumentów i ich powiązań



Źródło: Założenia Systemu Zarządzania Rozwojem Polski, przyjęte przez Radę Ministrów 24 kwietnia 2009 r.

Już w połowie okresu realizacji NSRO w obliczu nowych wyzwań rozwojowych, zarówno w skali globalnej, unijnej, jak i krajowej oraz biorąc pod uwagę nową Strategię *Europa 2020* zaistniała konieczność zweryfikowania i uporządkowania istniejących dokumentów strategicznych. Celem tych działań było stworzenie spójnej koncepcji polityki rozwoju w różnych obszarach zawierających wspólne elementy, takie jak: harmonogramy realizacji, wskaźniki realizacji oraz ramy finansowe. Kluczowe w tym względzie jest także ścisłe połączenie kompleksowych dokumentów strategicznych (długookresowa i krótkookresowa strategia rozwoju kraju) z innymi dokumentami strategicznymi (strategie rozwojowe, programy) tworzonymi dla różnych obszarów czy sektorów gospodarki. Punktem wyjścia jest wyeliminowanie dokumentów nierealizowanych, sprzecznych ze sobą, dublujących się czy sprzecznych z celami polityki rozwoju oraz poprzez powiązanie w bloki dokumentów o zbliżonej tematyce. Działania te zwiększą przejrzystość procesu programowania

strategicznego, poprawią efektywność wydatkowanych środków na realizację celów strategicznych z budżetu państwa, co przełoży się na skuteczniejszą realizację celów rozwojowych w długiej i średniej perspektywie. Proces porządkowania dokumentów strategicznych należy rozpatrywać w szerszym kontekście tworzenia systemu zarządzania rozwojem kraju (*Założenia Systemu Zarządzania Rozwojem Polski*, przyjęte przez Radę Ministrów 24 kwietnia 2009 r.). Podejście to ilustruje rysunek powyżej.

Ograniczono liczbę strategii rozwoju i polityk - z obowiązujących 42 dokumentów tego typu - do 9 nowych, zintegrowanych strategii rozwoju, realizujących średnio- i długookresową strategię rozwoju kraju. Są to:

1. *Strategia innowacyjności i efektywności gospodarki;*
2. *Strategia rozwoju kapitału ludzkiego;*
3. *Strategia rozwoju transportu;*
4. *Bezpieczeństwo energetyczne i środowisko;*
5. *Sprawne państwo;*
6. *Strategia rozwoju kapitału społecznego;*
7. *Krajowa strategia rozwoju regionalnego 2010-2020. Regiony, miasta, obszary wiejskie;*
8. *Strategia bezpieczeństwa narodowego Rzeczypospolitej Polskiej;*
9. *Strategia zrównoważonego rozwoju wsi i rolnictwa.*

Strategie te powinny być spójne z *Koncepcją Przestrzennego Zagospodarowania Kraju* (KPZK), a w wymiarze europejskim ze Strategią *Europa 2020*, oraz wynikać z ogólnych strategii długookresowej (DSRK) i średniookresowej (ŚSRK).

W tym miejscu należy wspomnieć o raporcie ***Polska 2030. Wyzwania rozwojowe***, opracowanym przez Zespół Doradców Strategicznych Prezesa Rady Ministrów, zaprezentowanym w lipcu 2009 r. Raport stanowił punkt wyjścia do debaty na temat przyszłości kraju, kształtu podstawowych dokumentów strategicznych, a także zasad prowadzenia polityki rozwoju. Było to jedno z pierwszych tak szerokich opracowań, które diagnozowało obecną sytuację Polski w 20 lat po transformacji ustrojowej oraz wskazywało na podstawowe dylematy w ujęciu horyzontalnym, a także przedstawiało rekomendacje ich rozstrzygnięcia w ramach prowadzenia polityki państwa, tak, aby umożliwić realizację modelu zrównoważonego rozwoju Polski. Wyzwania rozwojowe, wskazane w raporcie stanowiły podstawę diagnostyczną dla przygotowywanych strategii rozwoju w ramach *Założeń systemu zarządzania rozwojem Polski*.

W II połowie 2011 r. konsultacjom eksperckim podlegała koncepcja *Długookresowej Strategii Rozwoju Kraju – Polska 2030*. Trzecia fala nowoczesności (DSRK). Stanowi ona uzupełnienie raportu Zespołu Doradców Strategicznych Premiera: *Polska 2030*. Strategia wskazuje na 25 najistotniejszych decyzji, które należy podjąć w najkrótszym czasie, aby w perspektywie do 2030 r. zapewnić Polsce stały rozwój społeczny i gospodarczy, którego nadrzędnym celem jest poprawa jakości życia Polaków. Termin *trzecia fala nowoczesności* oznacza łączenie procesów modernizacyjnych i innowacyjnych, postępującej cyfryzacji z poprawą jakości życia jako działania niezbędne, aby Polska uniknęła marginalizacji. DSRK określa kluczowe wyzwania związane z polityką makroekonomiczną, w tym konieczność dokonania realokacji wydatków publicznych na rzecz wydatków rozwojowych. Osiągnięcie strategicznego celu będzie możliwe dzięki trzem filarom zadaniowym:

- innowacyjności (modernizacji), nastawiony na zbudowanie przewag konkurencyjnych Polski w oparciu o kapitał intelektualny;
- terytorialnie zrównoważonemu rozwojowi (dyfuzji), nastawiony na rozbudzanie potencjału rozwojowego odpowiednich obszarów mechanizmami absorpcji i dyfuzji oraz politykę spójności społecznej;
- efektywności, nastawiony na przyjazne i pomocne państwo działające efektywnie w kluczowych obszarach interwencji.

Szczególne znaczenie dla regionów mają: *Strategia Rozwoju Kraju*, *Krajowa Strategia Rozwoju Regionalnego* oraz *Koncepcja Przestrzennego Zagospodarowania Kraju*.

W listopadzie 2011 r. konsultacjom społecznym został poddany projekt *Średniookresowej Strategii Rozwoju Kraju 2020* (ŚSRK) jako aktualizacji *Strategii Rozwoju Kraju na lata 2007-2015*. Cel strategiczny ŚSRK został określony jako „...wzmocnienie gospodarczych, społecznych i instytucjonalnych potencjałów zapewniających szybszy i zrównoważony rozwój kraju oraz poprawę życia ludności”. Wskazano na 3 obszary strategiczne: sprawne i efektywne państwo, konkurencyjna gospodarka oraz spójność społeczna i terytorialna. W ŚSRK wskazano także zasady polityki rozwoju: zintegrowane podejście w planowaniu i realizacji interwencji w ramach polityk publicznych, koncentracji tematycznej i koncentracji środków finansowych na wybranych celach tematycznych, uwzględnianie specyfiki danego terytorium, zasada warunkowości przyznawania finansowania publicznego, podejście horyzontalne (w odróżnieniu od sektorowego) oraz oparcie polityk publicznych na dowodach (ang. *evidence based policies*), czyli podejmowanie decyzji zarówno na poziomie strategicznym, jak i operacyjnym w oparciu o analizy. ŚSRK określa także ramy realizacyjne oraz strategiczne decyzje państwa w perspektywie do 2030 r., a także zadania państwa w perspektywie do 2020 r.

Kolejnym istotnym dokumentem strategicznym mającym bezpośredni wpływ na regiony jest *Koncepcja Przestrzennego Zagospodarowania Kraju 2030* (KPZK). Dokument w 2011 r. podlegał konsultacjom społecznym i eksperckim, w wyniku których opracowano wersję ostateczną, która została przekazana do rozpatrzenia przez Radę Ministrów (w listopadzie 2011 r. decyzja w sprawie uchwalenia KPZK nie została jeszcze przyjęta). Dokument wskazuje na sposoby odzwierciedlenia w przestrzeni kraju zachodzących przeobrażeń o charakterze gospodarczym, społecznym i kulturowym w obliczu zmian w ramach UE i w ujęciu globalnym. Równocześnie KPZK wskazuje na sposób kształtowania i prowadzenia polityki przestrzennej kraju w obliczu nowych wyzwań rozwojowych. Zgodnie z wymogami ustawowymi (*Ustawa o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym* z 27 marca 2003 r., Dz. U. z dnia 10 maja 2003 r.) wskazano na podstawowe elementy zagospodarowania przestrzennego kraju oraz określono kierunki zmian, wskazano na obszary problemowe, w tym metropolitalne oraz zdefiniowano zalecenia do uwzględniania w wojewódzkich planach zagospodarowania przestrzennego. Zgodnie z KPZK polityka przestrzenna jest rozpatrywana jako integralna część polityki rozwoju, a więc nie definiuje własnych celów, a jedynie wskazuje jak ogólne cele mogą być osiągnięte z uwzględnieniem wymiaru terytorialnego – od poziomu krajowego, poprzez regionalny do lokalnego, z uwzględnieniem wymiaru funkcjonalnego.

Przyjęta w lipcu 2010 r. *Krajowa Strategia Rozwoju Regionalnego 2010-2020: Regiony, Miasta, Obszary Wiejskie* (KSRR) zakłada znaczną zmianę w filozofii prowadzenia polityki rozwoju i oparcie jej o tzw. „nowy paradygmat polityki regionalnej”, co oznacza:

- *przejście od polityki regionalnej stanowiącej przede wszystkim kanał redystrybucji środków do polityki ukierunkowanej na wykorzystanie potencjałów endogenicznych terytoriów dla osiągnięcia celów rozwoju kraju - kreowania wzrostu, zatrudnienia i spójności,*
- *odejście od podziału na polityki inter- i intraregionalną, na rzecz jednej, wspólnej polityki określającej w odniesieniu do terytorium cele dla wszystkich podmiotów publicznych,*
- *odejście od modelu krótkoterminowych, ogólnie dystrybuowanych dotacji „dla najmniej uprzywilejowanych obszarów” do modelu wieloletnich, zdecentralizowanych polityk rozwojowych ukierunkowanych na wspieranie wszystkich regionów,*
- *wielosektorowe podejście do działań rozwojowych ukierunkowane terytorialnie, czyli wprowadzenie kompleksowego systemu integracji i koordynacji polityk publicznych, mających istotny wpływ terytorialny z celami polityki regionalnej określonymi dla poszczególnych terytoriów,*
- *odejście od rozproszonej interwencji do bardziej selektywnych (skoncentrowanych) inwestycji m.in. dzięki zintegrowanym programom dedykowanym obszarom strategicznej interwencji przy zachowaniu integracji przestrzennej prowadzonej w ramach polityki regionalnej,*
- *zwiększenie roli szczebla regionalnego w uruchamianiu procesów rozwojowych w systemie wieloszczeblowego zarządzania polityką regionalną,*
- *zróżnicowane podejście do różnych typów terytoriów (rozumianych funkcjonalnie), które uwzględnia wielowymiarowość procesów rozwojowych i pozwala na prowadzenie polityki dostosowanej do miejsc z uwzględnieniem ich uwarunkowań społecznych, gospodarczych i środowiskowych.*

KSRR wprowadza zwiększenie roli samorządu województwa jako kluczowego obok Ministerstwa Rozwoju Regionalnego podmiotu odpowiedzialnego za realizację polityki rozwoju oraz wzmocnienie partnerskiej współpracy pomiędzy wszystkimi podmiotami realizującymi zadania z zakresu polityki regionalnej, racjonalizację systemu finansowania polityk publicznych poprzez tzw. proces terytorializacji oraz systemu finansowania jednostek samorządu terytorialnego, a także wprowadzenie nowego instrumentu koordynacji działań – tzw. kontraktu terytorialnego. Zmiany dotyczą także systemu realizacji pod kątem zwiększenia jego efektywności (zasada warunkowości i mechanizmy konkurencji w dostępie do środków publicznych, redefinicja systemu finansowania polityki regionalnej – *Wieloletni Plan Finansowy Państwa* i kontrakty terytorialne, skoncentrowanie interwencji polityki regionalnej na wybranych obszarach tematycznych i przestrzennych, tzw. obszary strategicznej interwencji).

Omówione powyżej dokumenty strategiczne (i ich projekty) wyraźnie wskazują na zmiany w paradygmacie polityki rozwoju – i w szczególności jej regionalnego wymiaru – których wpływ na programowanie rozwoju województwa warmińsko-mazurskiego będzie bardzo istotny. W szczególności należy zwrócić uwagę na wynikające z *Polski 2030* i DSRK polaryzacyjno-dyfuzyjny model rozwoju oraz na sformułowane w KSRR założenia zarówno w obszarze wspierania konkurencyjności regionów, jak i budowaniu spójności terytorialnej i przeciwdziałaniu marginalizacji obszarów problemowych.

Po pierwsze, w nowym paradygmacie rozwoju podkreślić należy znaczenie polityk wspierających metropolitalne funkcje Olsztyna, a także Elbląga i Ełku jako ośrodków subregionalnych. Olsztyn, jako niekwestionowany główny ośrodek regionu pod względem nie tylko administracyjnym, ale także gospodarczym, naukowym czy kulturalnym spełnia wszelkie przesłanki ośrodka metropolitalnego.

Aby jednak region w pełni mógł korzystać z przemian społeczno-gospodarczych zachodzących w Olsztynie konieczne jest z jednej strony wsparcie jego funkcji metropolitalnych, z drugiej umożliwienie efektywniejszej dyfuzji efektów wzrostu na bliższe i dalsze otoczenie miast. Działania wspierające funkcje metropolitalne Olsztyna – a także mniejszych miast, w szczególności Elbląga i Ełku – jako ośrodków subregionalnych – przy obecnym paradygmacie polityki rozwoju powinny być centralną osią planowanej interwencji.

Po drugiej, specyfika województwa wskazuje na to, że w obszarze celu 2. KSRR można sformułować wiele deficytów występujących na terenach peryferyjnych, które powinny być przedmiotem sterytorializowanej interwencji zmierzającej do ułatwienia dyfuzji rozwoju, poprawy jakości usług publicznych i wykorzystania istniejących potencjałów rozwojowych. Podkreślenia wymaga jednak w szczególności problem dostępności komunikacyjnej ośrodka metropolitalnego i ośrodków subregionalnych oraz zmierzenie się z wyzwaniem demograficznymi i społecznymi terenów defaworyzowanych. W tym drugim wypadku szczególną rolę może odgrywać – obok poprawy dostępności transportowej – poprawa jakości usług publicznych w zakresie edukacji i pomocy społecznej.

Zarówno w zakresie wsparcia ośrodków rozwoju, jak i terenów peryferyjnych interwencja będzie skuteczna pod warunkiem jej koncentracji i prawidłowej koordynacji. Strategie rządowe (i ich projekty) tworzą dobrą podstawę do przeglądu Strategii pod tym kątem – w szczególności dla pełnej identyfikacji potencjałów, jak i obszarów problemowych oraz planowania z uwzględnieniem wszystkich dostępnych w nadchodzących latach źródeł finansowania.

W tym kontekście kluczowe znaczenie ma kształt przyszłej perspektywy finansowej i sposób jej operacjonalizacji. Na poziomie realizacji polityki spójności i szerzej polityki regionalnej w chwili obecnej trwają prace przygotowawcze do założeń nowego systemu polityki spójności w Polsce w kolejnym okresie programowania 2014-2020, uwzględniające zarówno ramy i rekomendacje na poziomie UE, jak i doświadczenia krajowe z poprzednich okresów. Z dużym prawdopodobieństwem w kolejnym okresie programowania interwencja na poziomie regionalnym będzie prowadzona za pośrednictwem Ramowego Zintegrowanego Programu Regionalnego (RZPR), grupującego wszystkie prowadzone regionalnie działania niezależnie od źródła finansowania (tj. zarówno finansowane ze środków krajowych, jak i europejskich) i obszaru interwencji (tj. łączące interwencje do tej pory realizowane za pośrednictwem RPO i komponentów regionalnych programów krajowych), powiązanego z kontraktem terytorialnym, koordynującym działania rządu i samorządu w regionie. Ułatwi to koordynację działań tak w wymiarze wojewódzkim, jak i na linii województwo-rząd.

Na wzrost roli koordynacji i koncentracji działań wskazuje opracowany w maju 2011 r. przez Ministerstwo Rozwoju Regionalnego dokument: *Wnioski z realizacji Polityki Spójności w świetle wyników prac analityczno-ewaluacyjnych okresu 2004-2006*. Wskazano w nim na kluczowe rekomendacje dla programowania i wdrażania polityki spójności w Polsce w okresie programowania 2014-2020: koncentracja działań i zasobów na obszarach najistotniejszych z punktu widzenia celów strategicznych, konieczność stosowania zintegrowanego terytorialnie i tematycznie podejścia do rozwoju społeczno-ekonomicznego, kontynuowanie reform strukturalnych w obszarach strategicznych dla rozwoju społeczno-ekonomicznego kraju jako warunek powodzenia polityki spójności i polityki rozwoju, ukierunkowanie polityki spójności na cele i wyniki poprzez

ureczywistnienie koncepcji polityki opartej o dowody oraz wprowadzanie zasady odpowiedzialności za realizację celów, konieczność sformułowania precyzyjnych i spójnych wizji strategicznych w skali kraju i regionów oraz w poszczególnych obszarach interwencji polityki rozwoju. Ponadto, raport precyzuje szczegółowe zalecenia dla programowania i wdrażania działań w kluczowych obszarach: kapitału ludzkiego i zatrudnienia, wsparcia przedsiębiorstw, infrastruktury transportowej oraz ochrony środowiska. Rekomendacje zawarte w tym dokumencie są bardzo zbieżne z postulatami dot. kształtu polityki spójności zawartymi w *Piątym Sprawozdaniu w sprawie spójności gospodarczej, społecznej i terytorialnej: przyszłość polityki spójności*.

Podsumowując wnioski rozproszone po dokumentach unijnych (w tym w Piątym raporcie kohezyjnym) i rządowych oraz ewaluacjach krajowych i regionalnych, spodziewać się można, że w kolejnej perspektywie finansowej widoczne będą następujące trendy:²

- większa koncentracja na działaniach prorozwojowych, mniejsza na działaniach wyrównawczych niepowiązanych z celami rozwojowymi;
- nacisk na działania innowacyjne przedsiębiorstw, rozwój nauki i współpracy nauka-biznes;
- ograniczenie bezzwrotnych dotacji inwestycyjnych dla przedsiębiorstw na rzecz zwrotnych przy zachowaniu instrumentów bezzwrotnych na działania innowacyjne;
- większy nacisk na zielone technologie – zarówno w obszarze energetyki, jak i innych dziedzinach gospodarki;
- większa ostrożność w rozwoju infrastruktury – w szczególności społecznej – generującej koszty utrzymania (często nieadekwatne do możliwości) dla JST;
- wysoki nacisk na zagadnienia związane z kapitałem ludzkim – zarówno poprzez wsparcie systemu edukacyjnego, jak i programy szkoleniowe dla osób dorosłych.

W wymiarze strategicznym oczywiste jest, że w obliczu tak głębokich przemian zarówno w odniesieniu do nowych strategii rozwojowych na poziomie krajowym i unijnym, a także wynikających z nich zmian w zasadach i sposobie prowadzenia polityki rozwoju oraz ściśle związanej z nią polityki spójności, aktualizacja Strategii, podobnie jak aktualizacja strategii rozwoju pozostałych województw, staje się koniecznością. W maju 2011 r. Ministerstwo Rozwoju Regionalnego opracowało dokument *Aktualizacja Strategii Rozwoju Województw z uwzględnieniem uwarunkowań krajowych i unijnych – Przewodnik*. Aktualizacja strategii rozwoju województw stanowi jedno z ostatnich ogniw procesu porządkowania strategii rozwojowych. Zawartość Przewodnika odzwierciedla wszystkie elementy, które powinna zawierać strategia rozwoju – zgodnie z zapisami ustawy o zasadach prowadzenia polityki rozwoju, ale także odwołuje się do już opracowanych strategii rozwojowych na poziomie UE (*Europa 2020*), wskazuje na elementy systemu polityki spójności wskazane w *Piątym Sprawozdaniu w sprawie spójności gospodarczej, społecznej i terytorialnej: przyszłość polityki spójności*, a na poziomie krajowym odnosi się do *Założeń Systemu Zarządzania Rozwojem Kraju*, w tym w szczególności do KSRR i KPZK).

Podsumowując zmiany w uwarunkowaniach krajowych i w polityce regionalnej, jakie zaszły w ciągu ostatnich kilku lat, są kontekście Strategii i jej aktualizacji głębokie i istotne. W szczególności Strategia, choć dobrze oddawała uwarunkowania krajowe w momencie powstawiania, to w niektórych fragmentach zdezaktualizowała się dość szybko (np. odnosi się do projektu *Narodowego Planu Rozwoju 2007-2013*, ostatecznie zastąpionego przez *Narodowe Strategiczne*

² Zob. np. Komisja Europejska (2010), MRR (2011), IBS (2009a), IBS (2009b).

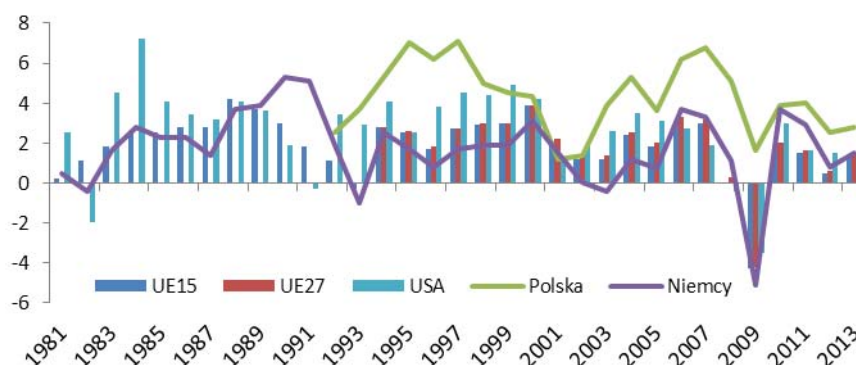
Ramy Odniesienia). Powstała u progu obecnej perspektywy finansowej, w okresie, w którym dopiero rozpoczynała się interwencja finansowana z funduszy europejskich w ramach NPR 2004-2006. Ostatnie sześć lat przyniosło doniosłe zmiany w myśleniu o rozwoju regionalnym oraz wnioski z realizacji interwencji w obecnej i poprzedniej perspektywie finansowej – opisane w szczegółach powyżej. W Strategii, w trakcie jej aktualizacji, konieczne jest uwzględnienie tych zmian – zarówno w warstwie merytorycznej (np. kierunki interwencji, model polityki rozwoju regionalnego) jak i instytucjonalnej (np. rozwiązania instytucjonalne sygnalizowane w KSRR i projekcie ŚSRK, nowy układ dokumentów strategicznych).

wniosek
Strategia z 2005 r. jest nieprzystająca do tworzącego się obecnie systemu zarządzania rozwojem regionalnym – w szczególności do propozycji KSRR, projektu ŚSRK, a w szerszym kontekście – do zmiany paradygmatu w polityce rozwoju regionalnego, polegającego na większej koncentracji interwencji, w szczególności zaś na większej koncentracji na potencjałach rozwojowych.
Rekomendacja
Zmiany w paradygmacie rozwoju regionalnego wymagają rewizji Strategii pod kątem nadania większego znaczenia istniejącym potencjałom rozwojowym: tak w układzie sektorowym, jak i przestrzennym. Zwłaszcza wymiar przestrzenny Strategii wymaga istotnej rewizji, wskazane jest określenie obszarów funkcjonalnych województwa i identyfikacja ich najważniejszych potencjałów i barier rozwojowych, które mogą być objęte interwencją w ramach Strategii. Powinno się to odbywać w ramach zakresu tematycznego interwencji przewidzianego KSRR i ŚSRK. Wskazane jest także dokonanie podziału na kompetencje województwa i zadania pozostające poza jego kompetencjami, z uwzględnieniem możliwych sposobów operacjonalizacji interwencji (w szczególności z uwzględnieniem propozycji KSRR w tym zakresie).

2.4 Uwarunkowania międzynarodowe

Uwzględnianie w Strategii procesów globalnych mogących mieć wpływ na region, a więc głównie dotyczących przemian demograficznych (starzenie się populacji i zasobów pracy) oraz gospodarczych (globalizacja gospodarki i kryzys gospodarczy, w tym rosnące ceny energii) jest niezbędnym warunkiem adekwatności każdej strategii. Oczywiście trudno oczekiwać przewidzenia i uwzględnienia w dokumencie wszystkich procesów w perspektywie 15 lat, a więc na okres, na który sporządzono Strategię. Niemniej jednak najistotniejsze kwestie należy w tym miejscu podnieść: należą do nich kryzys gospodarczy, zmiany cen energii oraz zmiany demograficzne.

Wykres 2. Historyczny i prognozowany (2011-2013) wzrost PKB w Polsce, Niemczech, UE15, UE27 i USA



Źródło: *European Economic Forecast - Autumn 2011, European Economy 6/2011, DG EcoFin, EC*

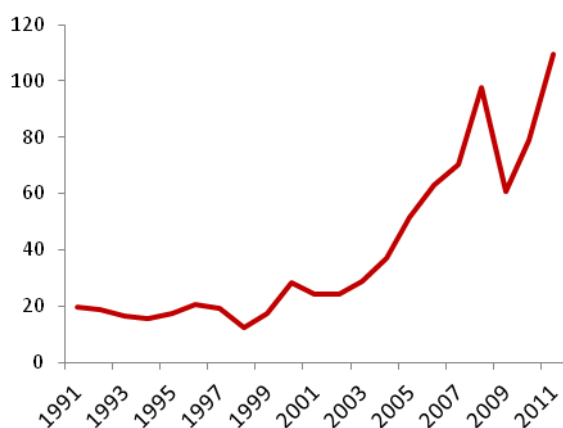
Warmia i Mazury są wciąż regionem o niskim poziomie PKB (jak wskazano w części diagnostycznej Strategii), zarówno w skali kraju, jak i tym bardziej UE. Z tego względu cele w dużej mierze dotyczą sfery gospodarczej, i są ukierunkowane raczej na wyrównywanie różnic w rozwoju gospodarczym, w tym w zakresie szeroko rozumianej infrastruktury, w stosunku do regionów zamożniejszych niż na wspieranie obszarów czy branż, które mogą stać się głównym źródłem przewag konkurencyjnych w przyszłości. Strategia wskazuje jako jeden z podstawnych potencjałów rozwojowych regionu potencjał przyrodniczo-turystyczny, co trudno negatywnie oceniać, jednak w obliczu procesów globalizacyjnych i kryzysu gospodarczego potencjał ten może okazać się niewystarczający. W tym miejscu trudno przewidzieć jaki ostatecznie będzie miał wpływ na region obecny kryzys gospodarczy o globalnym zasięgu. W Strategii nie wskazano precyzyjnie źródeł przewag konkurencyjnych regionu, które mogą stać się motorem wyjścia z kryzysu i wzrostu regionu, a skupiono się głównie na wyrównywaniu zapóźnień rozwojowych. Szczegółowa analiza potencjalnego wpływu globalnego kryzysu gospodarczego w Polsce w ujęciu regionalnym (szczególnie dotyczącego pierwszej fali kryzysu) została przedstawiona w opracowaniu pt. „Geografia polskiego kryzysu – Kryzys peryferii czy peryferia kryzysu?” (Gorzela G. (red.), Regional Studies Association – Sekcja Polska, Warszawa 2009, raport opracowany na zlecenie Ministerstwa Rozwoju Regionalnego). Autorzy opracowania wskazują, że w ujęciu strategicznym projektując politykę gospodarczą w okresie kryzysu, także na szczeblu regionalnym, należy raczej orientować ją na czasy pokryzysowe, niż na sam proces przechodzenia przez potencjalną recesję. Zwracają uwagę ponadto, że regiony o zdywersyfikowanej strukturze społeczno-gospodarczej i wysokiej zdolności innowacyjnej wyjadą z kryzysu relatywnie wzmocnione. Wydaje się więc, że w tym kierunku powinno zmierzać programowanie strategiczne regionu.

Trwający obecnie kryzys fiskalny w strefie euro ma i będzie mieć istotny, negatywny wpływ na gospodarkę państw całej UE, w tym polską. Aktualne prognozy Komisji Europejskiej dotyczące wzrostu w latach 2011-2013, chociaż nie przewidują tak głębokiej recesji jak w 2009 r., to zwłaszcza dla 2012 r. zakładają niski, bliski stagnacji poziom wzrostu w większości państw Unii. Szybciej niż unijna średnia wg prognoz rozwijać się będą zarówno Polska, jak i nasz najważniejszy partner handlowy – Niemcy. Oczywiście prognoza Komisji nie zakłada realizacji najczarniejszych scenariuszy, jak np. faktyczna niewypłacalność kluczowych gospodarek czy wręcz upadek strefy euro. Jednocześnie zrealizowanie się takich scenariuszy – możliwych, ale jednak mało prawdopodobnych –

tworzyłyby całkowicie nowy kontekst gospodarczy, instytucjonalny i prawny funkcjonowania województwa. Nie jest jednak możliwe ich przewidzenie w chwili obecnej, co jest argumentem na rzecz koncentracji na identyfikowanych obecnie potencjałach i barierach rozwojowych.

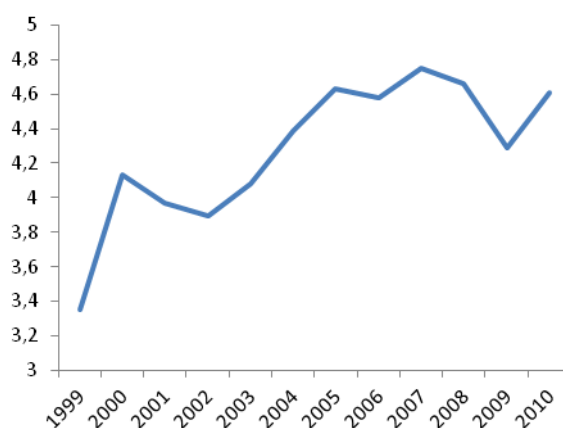
Innym czynnikiem zewnętrznym o wymiarze globalnym, który będzie mieć wpływ na rozwój Polski, w tym województwa warmińsko-mazurskiego, jest sytuacja na rynku surowców energetycznych, ich dostępność oraz ceny. Jak zilustrowano to na poniższych wykresach, ceny paliw charakteryzowały się w ostatnich latach dużą zmiennością, przy trendzie wzrostowym. O ile wzrost cen ropy w 2008 r. został do pewnego stopnia złagodzony przez aprecjację złotego (następnie, wraz ze spadkiem wartości złotego obserwowano spadek cen ropy, co przełożyło się na względną stabilność cen paliw w złotych, a nawet ich spadek w 2009 r.), to obecnie osłabiającej się złotówce i ponownemu wzrostowi cen paliw w 2010 r. zawdzięczamy rekordowe ceny benzyny i oleju napędowego.

Wykres 3. Koszt importu baryłki ropy (USD, ceny bieżące)



Źródło: IEA, dla 2011 – 3Q; średnia nieważona dla DE, IT, SP, CA, JA, FR, UK, USA

Wykres 4. Zmiany cen litra benzyny w województwie warmińsko-mazurskim (PLN, ceny stałe 2010)



Źródło: GUS, BDL, deflowane CPI, dla lat 1999-2009 benzyna Eurosuper, 2010 – E95.

O ile dzisiejsze, zbliżające się do 6 zł za litr, ceny są efektem niekorzystnego splotu wysokich cen światowych i deprecjacji złotego, to trend wzrostowy jest na przestrzeni ostatnich lat widoczny dla cen większości paliw kopalnych. Województwo nie może w żaden sposób oddziaływać na ceny surowców energetycznych, jednocześnie wzrost ich cen jest elementem szerszego procesu, na który składają się:

- konieczność zmniejszenia zależności gospodarki europejskiej od paliw kopalnych;
- zwiększenie udziału źródeł odnawialnych w produkcji energii;
- zwiększenie efektywności energetycznej gospodarki i redukcja jej emisyjności.

Również *Europa 2020* na ww. zagadnienia kładzie duży nacisk. Problematyka ta zaznaczona została w Strategii, jednak z jednej strony wskazane jest pogłębienie diagnozy w tym zakresie, z drugiej – wskazanie możliwych kierunków interwencji. W szczególności więcej miejsca warto poświęcić identyfikacji potencjałów województwa w zakresie rozwoju energetyki odnawialnej.

Problemem pośrednio związanym z energetyką są zmiany klimatu i ochrona środowiska. Zagadnienia związane z ochroną środowiska (również w kontekście zmniejszenia emisji gazów cieplarnianych, ale i zachowania unikalnego środowiska województwa) są omówione szczegółowo i wyczerpująco,

natomiast nie są poddawane analizie zagadnienia związane ze zmianami klimatu. Nie wydaje się to jednak błędem – mimo potencjalnie bardzo dużych kosztów dostosowania województwa do zmian klimatu nie wiadomo, jaki będzie zakres i kierunek koniecznych dostosowań w tym obszarze, a diagnoza i oszacowanie kierunku i kosztów dostosowań do zmian klimatu są dopiero opracowywane dla poziomu krajowego.³ W średnio- i długookresowej perspektywie zmiany klimatu mogą mieć istotne znaczenie dla województwa, w szczególności ze względu na gospodarcze znaczenie rolnictwa i turystyki i ich wrażliwość na zmianę warunków klimatycznych – brak jednak w tej chwili mocnych przesłanek dla formułowania rekomendacji dla kierunku podejmowania interwencji w tym zakresie.

O ile w diagnozie wskazano na problem starzenia się populacji, to już w niewystarczającym stopniu odniesiono się do starzejących się zasobów pracy. Pomimo tego, że oba zjawiska często współwystępują, nie są tożsame, a interwencja publiczna w obu kwestiach nie zawsze jest identyczna, czy skierowana do tych samych grup wieku i obszarów interwencji. Zjawiska te nie zostały wystarczająco odzwierciedlone zarówno w części diagnostycznej, jak i w celach szczegółowych, w których wskazano jedynie na wzrost konkurencyjności usług dla starzejącego się społeczeństwa, pominięto natomiast problem niskiej aktywności ekonomicznej osób w starszym wieku produkcyjnym, co w połączeniu ze wzrostem liczby i udziału osób w starszych grupach wieku, stworzy dla regionu problemy o bezprecedensowym charakterze. Dokładna analiza procesu starzenia się populacji i zasobów pracy wyznaczyłaby horyzont czasowy koniecznych do podjęcia działań. Problem malejących zasobów pracy w dłuższej perspektywie może zostać wzmocniony przez procesy migracyjne poza region, co wskazuje na kolejny obszar, który powinien zostać zdiagnozowany i ewentualnie uwzględniony w programowaniu strategicznym regionu.

W kontekście uwarunkowań międzynarodowych Strategia formułuje też założenia w zakresie współpracy ponadregionalnej, nadbałtyckiej i transgranicznej. Wskazano na potencjał współpracy województwa z regionami bałtyckimi, Kaliningradem, a także innymi regionami partnerskimi poza granicami kraju. Strategia precyzyjnie i ambitnie identyfikuje obszary możliwej współpracy i jej zapisy w tym zakresie nie utraciły aktualności. Na ewentualną modyfikację w tym zakresie może wpłynąć zmiana kontekstu jej zapisów ze względu na wprowadzenie w najbliższym czasie przygranicznego ruchu bezwizowego między województwem a Kaliningradem, a także przyjęcie przez UE w 2009 r. *Strategii Unii Europejskiej dla regionu Morza Bałtyckiego* – wyznaczającej nowe kierunki działań i współpracy w tym regionie.

wniosek

Zawirowania światowej gospodarki w ostatnich latach, mimo niewątpliwego wpływu na gospodarkę województwa są w znacznej mierze neutralne względem istniejących szans i barier rozwojowych. Jednocześnie podjęta już w Strategii tematyka starzenia się społeczeństwa wymaga rozszerzenia i aktualizacji o trendy zaobserwowane w ostatnich sześciu latach. Brakuje także odniesień do problematyki zmian cen surowców i energetyki odnawialnej

rekomendacja

Pogłębienie zagadnień związanych z energetyką odnawialną – również w kontekście celów *Europy 2020* –

³ Projekt pt. „Opracowanie i wdrożenie Strategicznego Planu Adaptacji dla sektorów i obszarów wrażliwych na zmiany klimatu”, realizowany przez Instytut Ochrony Środowiska dla Ministerstwa Środowiska.

poprzez wskazanie potencjału rozwojowego województwa. W perspektywie 2020 konieczne będzie przeciwdziałanie skutkom starzeniem się społeczeństwa i, w szczególności w odniesieniu problemu zachowania zasobów pracy, w Strategii należy silniej niż dotychczas wyeksponować działania w tym zakresie.

2.5 Uwarunkowania finansowe – potencjał inwestycyjny województwa

Określenie potencjału finansowego i inwestycyjnego w Strategii opierało się o oszacowanie wydatków i dochodów JST oraz założenia dotyczące salda zobowiązań. W szacunkach nie uwzględniono dochodów z funduszy UE. Wyniki szacunków dla wszystkich JST łącznie przedstawiono w tabeli. Jak widać, przy przyjętych założeniach przewidziano znaczny wzrost potencjału inwestycyjnego, przy czym dla prognozy przeciętny roczny wzrost dochodów wynosi 5,3% i jest wyższy od zakładanego wzrostu wydatków bieżących (4,7%) co w połączeniu z wygasaniem inwestycji kontynuowanych oraz znacznym wzrostem salda zobowiązań przynosi istotny wzrost potencjału inwestycyjnego tak w wariantcie minimalnym, jak i maksymalnym (warianty różnicowane są przyjętymi wartościami dla salda zobowiązań). Nie jest jasne, co należy rozumieć przez saldo zobowiązań i w szczególności dlaczego przewidziano jego znaczne zmiany w poszczególnych latach.

Tabela 3. Założenia finansowe Strategii – dochody, wydatki i potencjał inwestycyjny JST województwa

Wyszczególnienie	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2007-2013
	mln zł							
Dochody ogółem	3955	4131,5	4332,1	4567,4	4829	5101,6	5385,3	32301,9
Wydatki bieżące	3320,1	3448,3	3598,6	3772,5	3967	4170,6	4378,9	26656
Zakupy inwestycyjne	26,1	26,9	27,7	28,6	29,7	30,8	31,8	201,6
Inwestycje kontynuowane	244,1	244,1	152,6	93,8	82,6	82,6	82,6	982,6
Potencjał własny	364,6	412,2	553,2	672,5	749,7	817,6	891,9	4461,7
	WARIANT MINIMALNY							
Saldo zobowiązań	2,1	128,3	145,4	81,6	79	87	99,5	622,9
Potencjał inwestycyjny	366,7	540,4	698,6	754	828,6	904,7	991,5	5084,6
	WARIANT MAKSYMALNY							
Saldo zobowiązań	33,1	301,7	260,8	86,6	81,5	88,6	103,6	956
Potencjał inwestycyjny	397,7	713,9	814	759	831,2	906,3	995,6	5417,7

Źródło: Strategia.

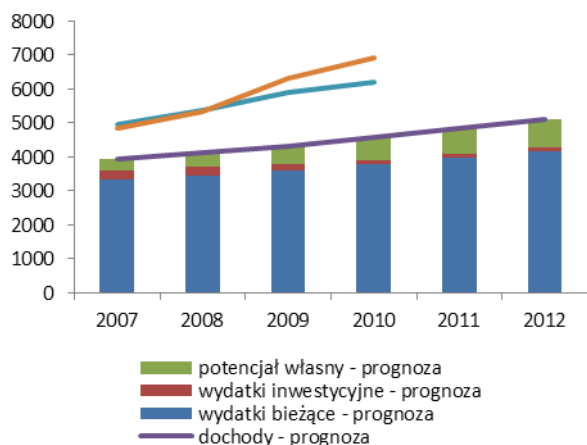
Dla wszystkich JST województwa rozpatrywanych łącznie w prognozie nie doszacowano zarówno poziomu dochodów, jak i wydatków JST. Jak widać na wykresie, obserwowane dochody i wydatki JST województwa w latach 2007-2010 były istotnie większe niż zakładano w prognozach, przy czym różnica ta pogłębia się z biegiem czasu – w szczególności dla wydatków. Nie spełnione bowiem zostało również założenie o ogólnie zerowym (czy wręcz dodatnim – w zależności interpretacji wskaźnika „saldo zobowiązań”) wyniku JST. O ile w latach 2007-2008 odnotowały one niewielką nadwyżkę, to w latach 2009 i 2010 obserwujemy rosnącą przewagę łącznych wydatków nad łącznymi dochodami.

Tabela 4. Dochody i wydatki JST województwa w latach 2007-2010 (mln zł)

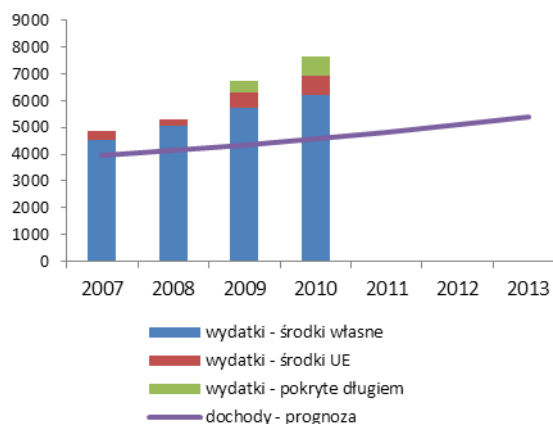
	2007	2008	2009	2010
ogółem JST województwa				
Dochody	4 939	5 383	5 910	6 212
Dochody własne	1 938	2 294	2 135	2 345
Dotacje z budżetu	978	1 163	1 088	1 169
Subwencje i inne dotacje (w tym UE)	2 023	1 926	2 687	2 698
Wydatki	4 857	5 321	6 318	6 923
Wydatki majątkowe	849	908	1 453	1 830
Wydatki bieżące	4 008	4 413	4 865	5 093
Saldo	82	61	-408	-711
Województwo				
Dochody	436	508	785	520
Dochody własne	125	186	125	118
Dotacje z budżetu	85	161	67	92
Subwencje i inne dotacje (w tym UE)	226	161	593	311
Wydatki	440	450	811	541
Wydatki majątkowe	176	126	349	186
Wydatki bieżące	265	324	462	355
Saldo	-5	59	-26	-21
Powiaty				
Dochody	864	938	1 093	1 210
Dochody własne	189	234	253	303
Dotacje z budżetu	158	194	211	201
Subwencje i inne dotacje (w tym UE)	517	510	630	705
Wydatki	857	943	1 139	1 259
Wydatki majątkowe	88	117	227	279
Wydatki bieżące	769	826	912	979
Saldo	7	-5	-46	-49
gminy				
Dochody	3 639	3 936	4 032	4 482
Dochody własne	1 624	1 874	1 757	1 925
Dotacje z budżetu	735	808	811	875
Subwencje i inne dotacje (w tym UE)	1 281	1 254	1 464	1 682
Wydatki	3 560	3 929	4 368	5 123
Wydatki majątkowe	585	665	877	1 364
Wydatki bieżące	2 975	3 264	3 491	3 759
Saldo	79	8	-336	-641

Źródło: Opracowanie własne na podstawie BDL GUS.

Wykres 5. Prognoza wydatków i dochodów JST oraz wydatki i dochody rzeczywiste w mln zł



Wykres 6. Wykonanie wydatków JST oraz prognoza dochodów wg Strategii



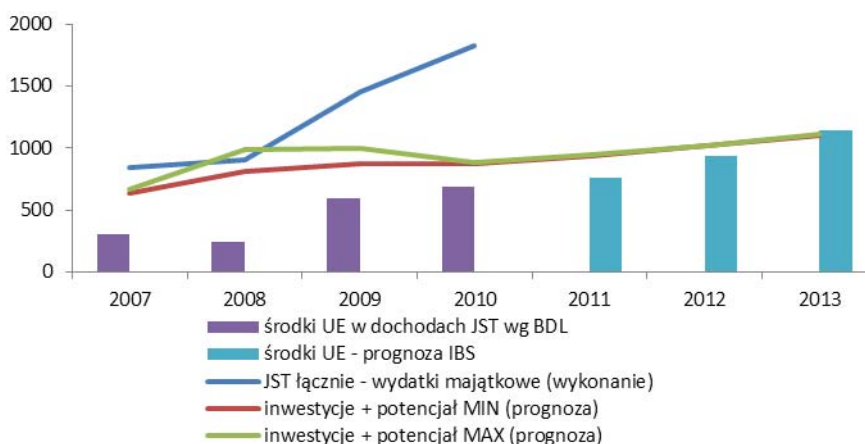
Uwaga: Wykonanie wydatków przybliżone (przyjęto, że dochody ze środków UE w danym roku w całości wchodzi w wydatki, przez pokrycie długiem rozumiemy różnicę między całkowitymi dochodami oraz całkowitymi wydatkami).

Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych GUS BDL oraz Strategia.

Oczywiście wyższe dochody – i w szczególności uwzględnienie dochodów JST pochodzących ze środków UE – istotnie wpłynęło na potencjał inwestycyjny i tym samym faktycznie realizowane inwestycje. Jak widać na poniższym wykresie, o ile w latach 2007-2008 wydatki majątkowe JST były zbliżone do prognozy (tj. potencjału i inwestycji wykonywanych), to w 2009 r. inwestycje były ponad dwa razy, a w 2010 r. – ponad trzy razy większe niż zakładano. Było to możliwe dzięki znacznie większym od zakładanych dochodom (nawet bez uwzględnienia wpływów z UE), uwzględnieniu środków europejskich i zadłużaniu się JST (wydatków wyższych od dochodów).

Tym samym dla analizowanego okresu, a zwłaszcza dla lat 2009 i 2010 potencjał inwestycyjny został istotnie niedoszacowany. Podkreślić jednak trzeba, że częściowo wzrost inwestycji ma miejsce na kredyt, co odbije się na inwestycjach w latach przyszłych – przynajmniej dla już zadłużonych JST. Jednocześnie w kolejnych latach oczekiwać można dalszego wzrostu dochodów JST ze środków europejskich, które w perspektywie 2013 r. będą rosnąć.

Wykres 7. Inwestycje i środki UE w JST w mln zł



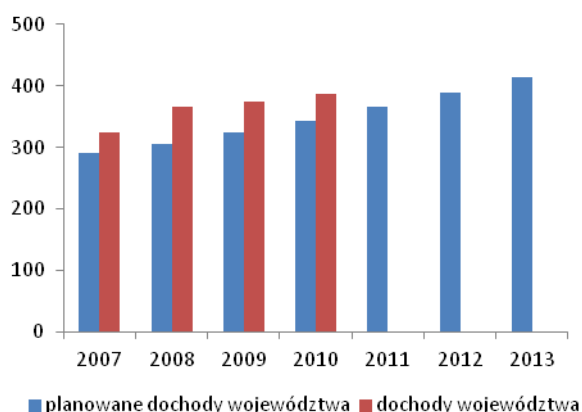
Uwaga: Prognoza wydatków z UE przybliżona, na podstawie założeń MRR co do wydatkowania środków UE.

Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych GUS BDL oraz Strategii.

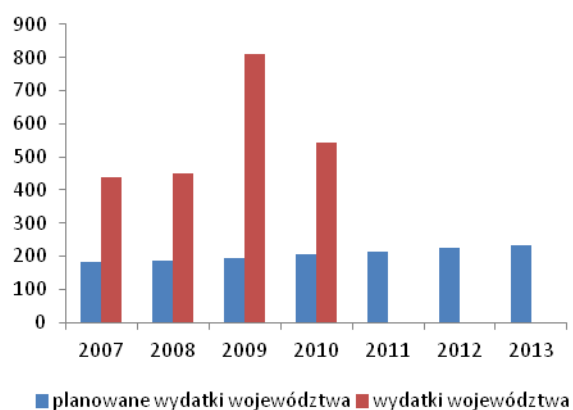
Dekompozycja wydatków i dochodów JST na poszczególne jednostki pozwala stwierdzić, że wszystkie wartości, czyli zagregowane wielkości dla województwa, powiatów oraz gmin, zostały niedoszacowane. Zarówno planowane dochody jak i wydatki województwa warmińsko-mazurskiego były niższe od rzeczywistych w latach 2007-2010. Planowane przychody były od 11 do 19% niższe w analizowanym okresie. Jednak bardziej niedoszacowaną wielkością były wydatki. Warto dodać, że rzeczywiste wydatki województwa warmińsko – mazurskiego przewyższyły szacunki o 1 % w 2007 r. oraz aż 54% w 2009 r.

Należy zwrócić uwagę, że zaobserwowano deficyt budżetowy województwa, a więc przeciwny do zakładanego kierunku nierównoważenia budżetu JST. Ponadto, poziom wydatków już w 2007 r. przewyższył prognozę dla ostatniego okresu prognozy, co może sugerować dość duże niedoszacowanie tej wielkości.

Wykres 8. Prognoza dochodów oraz dochody rzeczywiste województwa warmińsko – mazurskiego w mln zł



Wykres 9. Prognoza wydatków oraz wydatki rzeczywiste województwa warmińsko – mazurskiego w mln zł



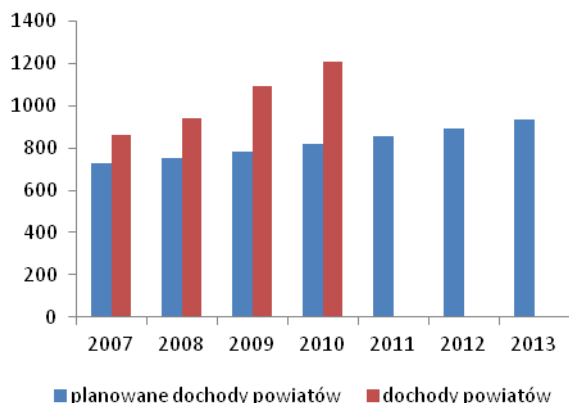
Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych GUS BDL oraz Strategii.

Zestawienie prognoz i wielkości rzeczywistych dla powiatów pozwala stwierdzić, że wstępne szacunki związane z kształtowaniem się wielkości budżetu tych JST były zbyt niskie. Różnica pomiędzy osiąganym poziomem dochodów a prognozowanym rosła w analizowanym okresie z 18% w 2007 r. do aż 54% w 2010 r. Podobna tendencja towarzyszyła wydatkom, a obserwowane różnice pomiędzy szacunkami i wartościami rzeczywistymi były jeszcze większe.

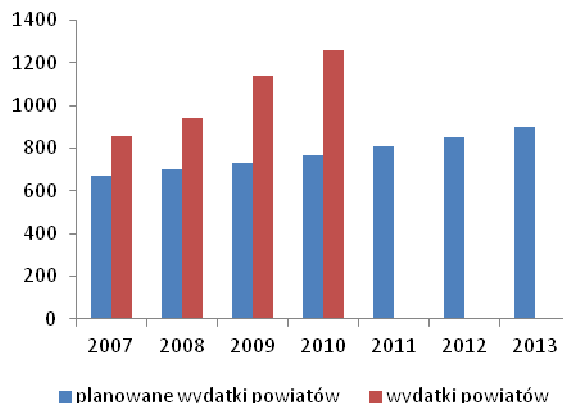
Podobnie jak w przypadku województwa można zauważyć, że łączny budżet powiatów w województwie warmińsko-mazurskim wykazywał deficyt. Jest to zupełnie odwrotna sytuacja do tej, która została założona w Strategii. Co więcej, wartość deficytu powiatów systematycznie powiększała się w latach 2009-2010.

Analiza prognoz oraz rzeczywistych wielkości wydatków i dochodów gmin w województwie warmińsko-mazurskim pozwala stwierdzić, że założone w strategii poziomy tych wielkości były zdecydowanie niższe od zaobserwowanych. I tak, dochody gmin były wyższe średnio o około 30% niż zakładano w Strategii w latach 2007-2010. Z kolei, poziom wydatków rósł systematycznie szybciej aniżeli było oszacowane. Różnica ta początkowo wynosiła 36%, aby już w 2010 r. wynieść niemalże 57%.

Wykres 10. Prognoza dochodów oraz dochody rzeczywiste powiatów województwa warmińsko – mazurskiego w mln zł



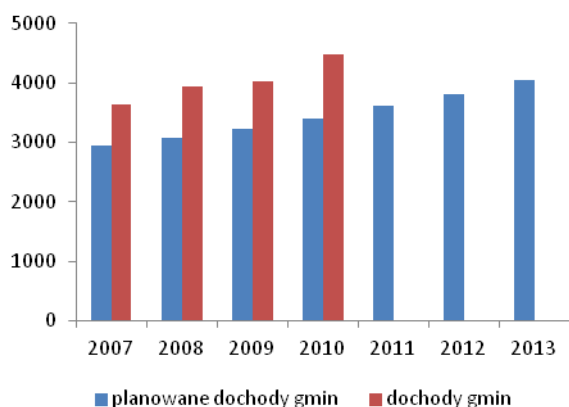
Wykres 11. Prognoza wydatków oraz wydatki rzeczywiste powiatów województwa warmińsko – mazurskiego w mln zł



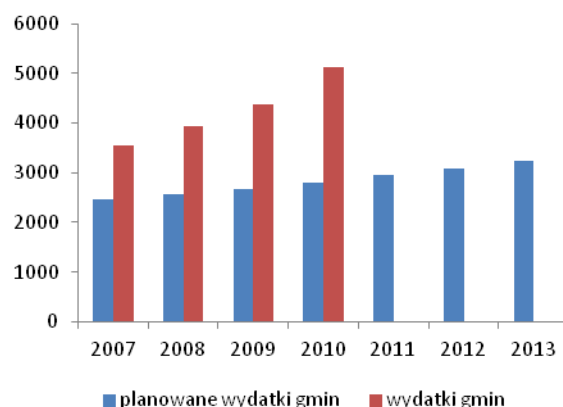
Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych GUS BDL oraz Strategii.

Odmienne tempa wzrostu wydatków oraz dochodów gmin w województwie warmińsko–mazurskim wpłynęły również na kształtowanie się bilansu tychże JST w latach 2007-2010. Otóż, w ostatnich okresach, dla których dostępna jest ewidencja statystyczna, łączny budżet gmin znajdował się na zauważalnym deficycie. Sytuacja ta była odmienna od założeń w Strategii związanych z oceną potencjału inwestycyjnego.

Wykres 12. Prognoza dochodów oraz dochody rzeczywiste gmin województwa warmińsko – mazurskiego w mln zł



Wykres 13. Prognoza wydatków oraz wydatki rzeczywiste gmin województwa warmińsko – mazurskiego w mln zł



Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych GUS BDL oraz Strategii.

Reasumując, zaproponowana w Strategii prognoza wydatków i dochodów JST nie była trafna w latach 2007-2010. W rezultacie, potencjał finansowy i inwestycyjny zostały istotnie niedoszacowane. Zarówno wydatki, jak i dochody na ogólnym szczeblu (wojewódzkim) oraz niższych poziomach agregacji były mocno niedoszacowane. Co więcej, nieprawidłowo został założony kierunek nierównoważenia budżetów JST, które w latach 2009-2010 wykazały deficyt.

kluczowy wniosek

Ocena potencjału inwestycyjnego JST w Strategii była błędna. Za nisko oszacowano zarówno dochody, jak i wydatki JST, a brak uwzględnienia środków z UE spowodował, że prognoza jest nieprzystająca do rzeczywistości. W prognozie nie uwzględniono także tego, że JST będą się silnie zadłużać.

rekomendacja

Konieczne jest wykonanie nowej bardziej szczegółowej prognozy, która uwzględni potencjalne finansowanie inwestycji z UE (wariantowo – w związku z niepewnością co do jego wysokości), wzrost wydatków bieżących JST wynikający z projektów inwestycyjnych obecnie realizowanych oraz ograniczenia związane z ich zadłużeniem.

2.6 Podsumowanie

Procesy, które zaszły zarówno w sferze realnej, jak i strategicznej w UE od 2005 r. mają swoje przełożenie na poziom krajowy i regionalny. Ocena trafności zapisów rozdziału 2 Strategii – *Zewnętrzne Uwarunkowania Strategii* nie jest jednoznaczna. Na moment przygotowania dokumentu, tj. 2005 r. opis uwarunkowań zewnętrznych Strategii był w ogólnej ocenie trafny, ale całość zmian zachodzących w sferze procesów rozwojowych czy sferze regulacyjno-strategicznej wskazuje na potrzebę jej pilnej aktualizacji, co będzie miało niewątpliwie przełożenie na cele zawarte w pozostałych częściach Strategii. Zmiany w polityce UE w perspektywie 2014-2020 wymagają modyfikacji Strategii w szczególności poprzez:

- większą koncentrację środków i pogłębienie ujęcia terytorialnego;
- uwzględnienie zmiany paradygmatu polityki rozwoju regionalnego, przy większym nacisku na koncentrację interwencji i wykorzystanie istniejących potencjałów oraz zmianę podejścia do wsparcia obszarów peryferyjnych.

O ile diagnoza obszarów problemowych może nie tracić znacznie na swojej aktualności, choć w obliczu nasilającego się kryzysu gospodarczego sytuacja w tym względzie może ulec zmianie, o tyle wskazywanie priorytetów interwencji może być już inne, szczególnie biorąc pod uwagę powiązanie polityki spójności z celami *Europy 2020* i dokumentów krajowych. W szczególności, oznacza to konieczność:

- rewizji Strategii ze względu na możliwe sposoby operacjonalizacji interwencji (RZPR, kontrakty terytorialne) – w tym także wyraźne określenie, jakie działania (obszary tematyczne) pozostają w czyjej gestii;
- ponownego określenia i opisanie potencjałów rozwojowych województwa – w odniesieniu do *Europy 2020* i KSRR.

Konieczność zmian Strategii w większym stopniu wynika ze zmian w założeniach polityki rozwoju i strategiach, niż zmian w uwarunkowaniach zewnętrznych. Mimo istotnych zmian koniunktury w ostatnich latach, kryzysu lat 2008-2009 w UE i trwającego kryzysu fiskalnego strefy euro (którego wpływ na Polskę i województwo na razie trudno ocenić), należy podkreślić, że Strategia powinna koncentrować się na zagadnieniach kluczowych, a nie koniunkturalnych i być planowana z myślą o długookresowych uwarunkowaniach rozwoju. Strategia nie powinna być narzędziem rozwiązywania problemów doraźnych, jednak jej cele powinny gwarantować tworzenie stabilnej, adaptacyjnej

i stosunkowo łatwo wychodzącej z kryzysów gospodarki. W kontekście kluczowych problemów należy stwierdzić, że:

- warto pogłębić zagadnienia związane ze zmianami cen surowców energetycznych i rozwojem energetyki ze źródeł odnawialnych, także w kontekście istniejących w tym zakresie w województwie potencjałów;
- w niewystarczającym stopniu odzwierciedlono tendencje demograficzne, w szczególności w zakresie starzenia się społeczeństwa i migracji zewnętrznych oraz dostępnych zasobów pracy.

W kontekście wniosków z dotychczasowej realizacji polityki spójności w Europie, Polsce i województwie należy stwierdzić, że interwencja publiczna powinna być zawsze polityką opartą na dowodach. W tym zakresie zarówno wytyczne dla polityk UE i krajowych, jak i działania województwa powinny ulegać modyfikacji w oparciu o dotychczasowe doświadczenia. W najbardziej ogólnym wymiarze zmiany w narzędziach polityk będą indukowane na poziomie europejskim i krajowym poprzez postanowienia dokumentów strategicznych i wskazanie kierunków finansowania interwencji i możliwych narzędzi jej realizacji. Podkreślić jednak należy, że:

- realizacja NPR 2004-2006, a także komponentu regionalnego perspektywy 2007-2013 już teraz dostarcza cennych danych nt. mniej i bardziej efektywnych narzędzi polityki spójności – powinny mieć one zasadniczy wpływ na dobór narzędzi interwencji w przyszłości.

Ważnym elementem otoczenia Strategii są uwarunkowania finansowe jej realizacji. W tym punkcie należy stwierdzić, że w Strategii istotnie nie doszacowano potencjału inwestycyjnego województwa – przede wszystkim poprzez niedoszacowanie dochodów JST, w mniejszym stopniu przez nieuwzględnienie wpływów ze środków europejskich. W związku z tym:

- należy dokonać ponownej oceny potencjału inwestycyjnego JST, uwzględniając w niej zobowiązania i wzrost wydatków bieżących wynikające z inwestycji realizowanych obecnie, ale także (np. w postaci wariantów brzegowych) oczekiwane finansowanie zewnętrzne ze środków europejskich i krajowych po 2013 r.

3 Sytuacja społeczno-gospodarcza województwa warmińsko-mazurskiego

3.1 Wprowadzenie

Niniejszy rozdział ma na celu ocenę aktualności diagnozy przedstawionej w *Strategii*. W pierwszej jego części koncentrujemy się na opisie sytuacji makroekonomicznej regionu, ze szczególnym zwróceniem uwagi na rynek pracy.

W kolejnym podrozdziale omawiamy zróżnicowanie wewnątrzregionalne województwa zestawiając obecne wartości syntetycznych mierników z tymi obserwowanymi na etapie tworzenia *Strategii*. W tej części szczególną uwagę poświęcamy danym w układzie subregionalnym, gdyż jest to najniższy poziom agregacji, na którym możliwe jest wykorzystanie wielu istotnych mierników rozwoju gospodarczego. Ponadto, w województwie warmińsko-mazurskim podział na subregiony zbiega się ze swoistym podziałem funkcjonalnym, co pozwala na uwypuklenie specyficznych cech każdego z obszarów regionu.

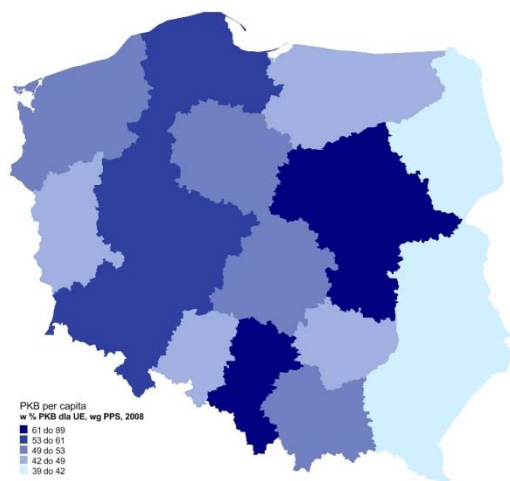
Rozdział zwieńczony jest podsumowaniem, w którym odpowiadamy na pytania badawcze i wskazujemy potencjalne uzupełnienia do diagnozy. Istotną część podsumowania stanowi opis zróżnicowania wewnątrzregionalnego przy użyciu grawitacyjnych wskaźników potencjałów, a także identyfikacja obszarów charakteryzujących się wspólnymi celami rozwojowymi. Osobny podrozdział podsumowania poświęcony jest ocenie aktualności analizy SWOT.

3.2 Warmińsko-mazurskie z makroperspektywy

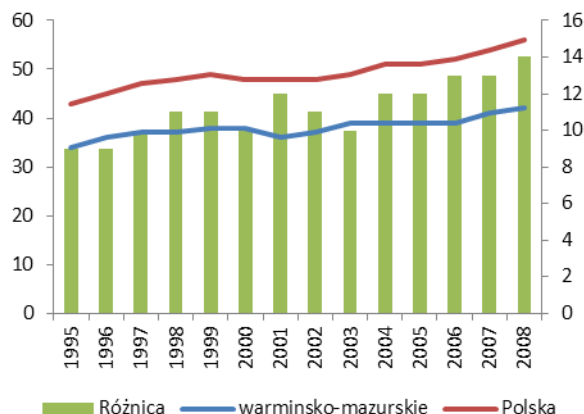
3.2.1 Rachunki regionalne

Województwo warmińsko-mazurskie odznacza się stosunkowo niskim poziomem rozwoju gospodarczego, nie tylko na tle Unii Europejskiej, lecz również w porównaniu do innych regionów Polski. W 2008 r. jedynie dla trzech województw zaobserwowano niższe PKB, a wartość PKB *per capita* w relacji do kraju wyniosła 74,2%. Zgodnie z danymi Eurostatu, w tym samym roku jedynie kilkanaście regionów Unii Europejskiej charakteryzowało się niższymi wartościami PKB *per capita* wg parytetu siły nabywczej. Takie położenie regionu na gospodarczej mapie Polski jest w dużej mierze wynikiem uwarunkowań historycznych. Umieszczenie województwa przy wschodniej granicy oznaczało w okresie gospodarki centralnie planowanej pomijanie go w inwestycjach kierowanych głównie do pozostałych województw, przy jednoczesnej koncentracji gospodarki na państwowych gospodarstwach rolnych (których znaczna liczba była również skutkiem procesów historycznych). Czynniki te spowodowały u progu transformacji niższy poziom kapitału ludzkiego, społecznego i fizycznego.

Mapa 1. PKB *per capita* wg parytetu siły nabywczej w Polsce i w województwie warmińsko-mazurskim jako % PKB Unii Europejskiej.



Wykres 14. PKB *per capita* wg parytetu siły nabywczej w Polsce i województwie warmińsko-mazurskim jako % PKB dla UE27 (lewa oś) oraz różnica pomiędzy Polską, a warmińsko-mazurskim (prawa oś)



Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych Eurostat

Niepokojącym zjawiskiem jest również dywergencja poziomu PKB pomiędzy Polską, a województwem warmińsko-mazurskim. Za wzrost zróżnicowania odpowiada w dużej mierze szybki rozwój regionów centralnych, głównie Warszawy generującej znaczną część PKB województwa mazowieckiego, a także wysoki wzrost PKB na obszarach województw wielkopolskiego i małopolskiego, przyciągających stosunkowo dużo bezpośrednich inwestycji zagranicznych. Jak wskazuje OECD,⁴ BIZ pomagają przyspieszyć rozwój gospodarczy poprzez szereg różnych kanałów, wśród których wyróżnia się między innymi dyfuzję innowacji czy dyfuzję kapitału ludzkiego.⁵ Ponadto, inwestycje zagraniczne pozwalają zwiększyć zasób kapitału fizycznego, co jest często niemożliwe przy wykorzystaniu źródeł lokalnych. Niestety, napływ i zasób BIZ w województwie warmińsko-mazurskim wciąż należy do najniższych w kraju.⁶

Brak konwergencji przynajmniej częściowo wynika ze stosunkowo niskich, nawet na tle niewielkiego PKB, inwestycji w województwie. Jest to do pewnego stopnia bolączka całego naszego kraju – jednak w latach 1995-2005 nakłady brutto na środki trwałe w województwie stanowiły znacznie niższy niż w przypadku Polski i Unii Europejskiej odsetek PKB. W latach 2006-2007 zaobserwowano pierwsze oznaki wzrostu nakładów inwestycyjnych, do czego mógł przyczynić się napływ transferów z funduszy strukturalnych Unii Europejskiej. Szeregi czasowe dla ostatnich lat nie są jeszcze dostępne, nie jest więc możliwa ocena wpływu ostatniego kryzysu na inwestycje – ekstrapolując doświadczenia krajowe można jednak oczekiwać, że nastąpił ich istotny spadek. Należy pamiętać, że szybszy rozwój województwa – umożliwiający konwergencję, a przynajmniej utrzymanie pozycji względem średniej krajowej – wymaga inwestycji na poziomie co najmniej porównywalnym z przeciętnymi inwestycjami

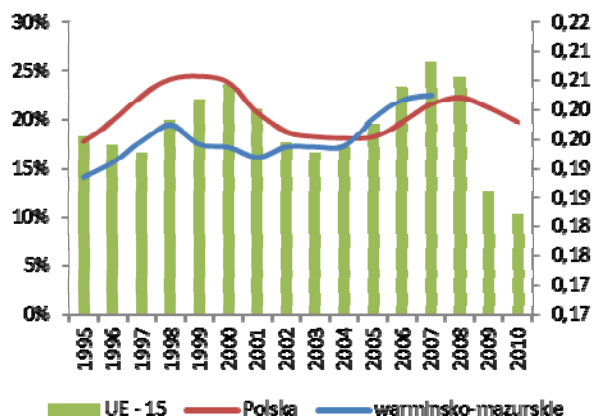
⁴ OECD, 2002, Foreign Direct Investment for Development. Maximizing Benefits, Minimizing Costs, OECD 2002.

⁵ Pracownicy odchodzący z zakładów-przedsiębiorstw inwestora zakładają własne firmy charakteryzujące się wyższą kulturą organizacyjną niż istniejące przedsiębiorstwa.

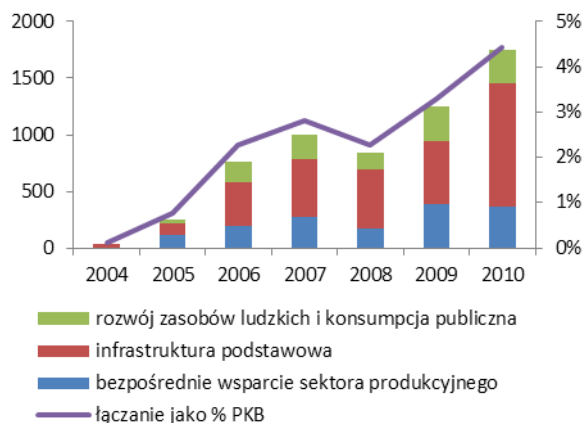
⁶ por. Dziemianowicz W., 2004, Inwestycje zagraniczne jako czynnik rozwoju polskich regionów, ekspertyza wykonana na zlecenie Departamentu Koordynacji Polityki Strukturalnej w MGPIPS.

krajowymi. Tymczasem w ujęciu *per capita* inwestycje w województwie warmińsko-mazurskim należą do najniższych w Polsce.⁷

Wykres 15. Nakłady brutto na środki trwałe jako % PKB.



Wykres 16. Wydatki w ramach polityki spójności UE (wkład krajowy i wspólnotowy, łącznie NPR 2004-2006 i NSS 2007-2013) w województwie warmińsko-mazurskim w podziale na kategorie interwencji (lewa oś, PLN w cenach stałych z 2010 r.) oraz łącznie jako %PKB (prawa oś).

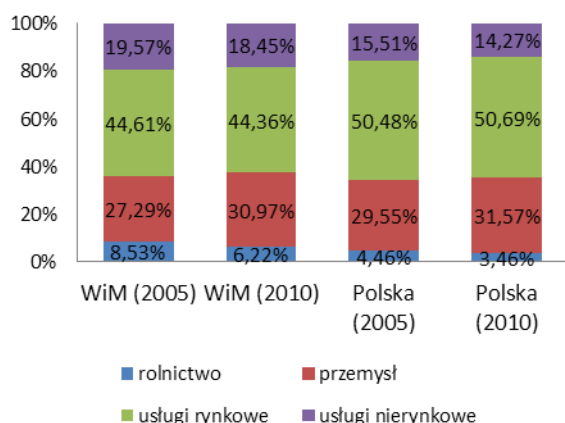


Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych Eurostat

Pozytywnym zjawiskiem jest natomiast brak dywergencji między podregionami województwa, a nawet niewielkie zmniejszenie się zróżnicowania ich PKB *per capita*. W okresie, który upłynął od sformułowania Strategii można było zaobserwować powolne, choć systematyczne zmiany w strukturze sektorowej gospodarki województwa warmińsko-mazurskiego. Dynamika zmian była w latach 2005-2010 porównywalna z resztą kraju: istotnemu spadkowi udziału rolnictwa (zarówno w wartości dodanej brutto, jak w zasobie pracujących) towarzyszył rosnący udział przemysłu oraz usług (zmiany w strukturze pracujących, przy względnie stałych proporcjach w przypadku produktu). Z uwagi na stosunkową silną pozycję rolnictwa oraz usług nierynkowych, strukturę gospodarki Warmii i Mazur należy jednak ciągle uznać za anachroniczną.

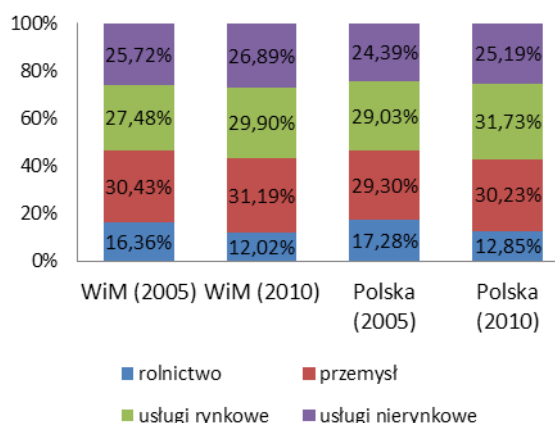
⁷ Wg BDL w 2009 r. inwestycje *per capita* w województwie stanowiły jedynie 72 proc. dla przeciętnej w Polsce ogółem i 63 proc. dla przeciętnej w sektorze prywatnym.

Wykres 17. Struktura sektorowa wartości dodanej brutto



Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych GUS

Wykres 18. Struktura sektorowa pracujących



Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych BAEI

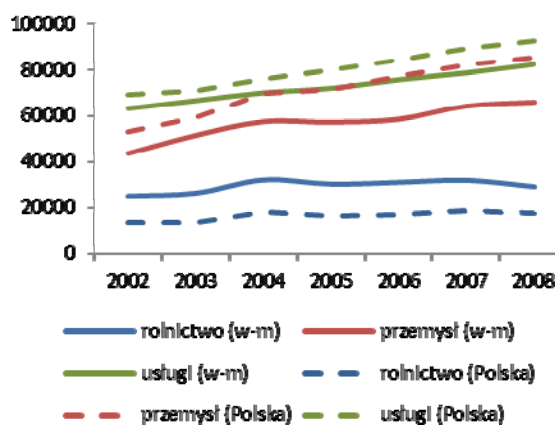
Produktywność pracy w poszczególnych sekcjach w 2008 r. była niższa niż średnio dla kraju – jedynie branże obsługi rynku nieruchomości i firm, handlu i restauracji są wyjątkiem od tej reguły. Warto zauważyć, że do grupy tej należy również rolnictwo, przy czym ze względu na dostępność danych, nie można oszacować jej w podziale na sekcje PKD - A i B. Takie kształtowanie się produktywności w poszczególnych sekcjach PKD jest pewną przesłanką, wskazującą branże, w których mogłoby specjalizować się województwo.

Wykres 19. Wartość dodana brutto w 2008 na pracującego wg sekcji, w tys. zł



Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych GUS

Wykres 20. Wartość dodana brutto na pracującego wg sektorów gospodarki w zł, ceny bieżące



Niepokojącą oznaką są zmiany wartości dodanej na pracującego w poszczególnych sektorach obserwowane w ostatnich latach w województwie. Okazuje się, że zarówno w przypadku produktywności w sektorze przemysłu, jak również usług luka pomiędzy województwem warmińsko-mazurskim, a Polską stopniowo się powiększa, natomiast w sektorze rolnictwa – jedynym w którym

wartość dodana brutto na pracującego jest wyższa niż ogółem w Polsce – województwo traci swoją przewagę. Ponadto, rolnictwo jest jedynym sektorem, w którym wartość dodana na pracującego w ujęciu realnym nie rośnie. W konsekwencji, województwo nie tylko nie buduje swoich przewag w nowych obszarach, lecz również traci je w tych sektorach, w których dotychczas wyróżniało się na tle polskich regionów. Wolniejszy niż w przypadku całej Polski wzrost produktywności występuje niezależnie od sektora gospodarki i jest jednym z podstawowych wyzwań dla polityki województwa w najbliższych latach. W szczególności, należy zwrócić uwagę na produktywność w branżach kluczowych dla rozwoju regionu – w rolnictwie, przetwórstwie rolno-spożywczym czy sektorze szeroko rozumianej turystyki.

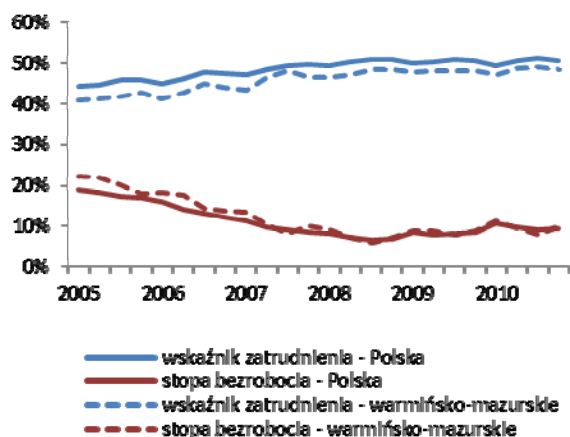
3.2.2 Rynek pracy

Dane BAEL są cennym źródłem informacji o kształtowaniu się sytuacji na rynku pracy i umożliwiają w wielu wymiarach analizę danych w ujęciu kwartalnym. Od 2005 r. rynek pracy tak w województwie, jak też w Polsce charakteryzują pozytywne tendencje – stopniowo poprawia się wskaźnik zatrudnienia, spada również bezrobocie. Ta druga tendencja uległa wprawdzie zahamowaniu w 3 kwartale 2008 r., wciąż jednak bezrobocie zarówno w kraju, jak i regionie, utrzymuje się na znacznie niższym poziomie niż w pierwszej połowie 2005 r.

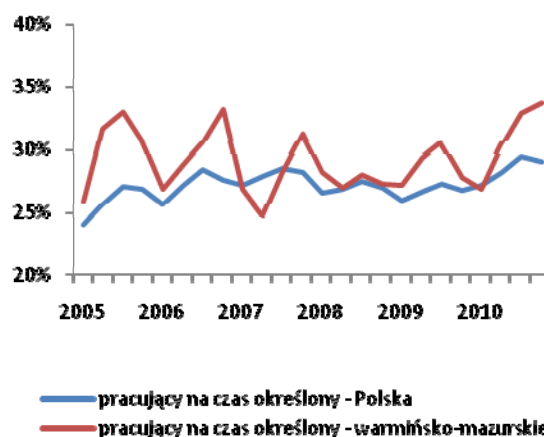
Wysokość stopy bezrobocia obliczana na podstawie danych BAEL przeczy oficjalnym statystykom o bezrobociu rejestrowanym – o ile wskaźnik uzyskiwany przez analizę sprawozdań jest dwa razy większy, o tyle stopa bezrobocia wg BAEL wynosi niemal tyle samo, co średnio w Polsce. Z drugiej strony, wskaźnik zatrudnienia był w 2010 r. niższy niż średnio w Polsce o ponad 3 pp. i plasował województwo na przedostatnim miejscu w kraju. Warto zauważyć ponadto, że stopa bezrobocia w regionie ulega znacznie większym wahaniom sezonowym. Dane dotyczące bezrobocia rejestrowanego będą szczegółowo opisane w części poświęconej celowi operacyjnemu 1.2 *Wzrost liczby miejsc pracy*. Takie kształtowanie się wskaźników wskazuje na specyficzne uwarunkowania warmińsko-mazurskiego rynku pracy – duże znaczenie ma dlań zatrudnienie w branżach sezonowych, a bardzo istotna różnica między stopą bezrobocia rejestrowanego, a tą uzyskiwaną z danych BAEL może być objawem zniechęcenia do poszukiwania pracy lub wielkości szarej strefy. Zagadnienie to wymaga dalszych badań i wyjaśnienie w czasie przygotowywania diagnozy do zaktualizowanej Strategii.

Warto poświęcić chwilę uwagi wykresowi odzwierciedlającemu udział pracowników tymczasowych w ogóle siły roboczej. Co do zasady jest on zbliżony w Polsce i województwie warmińsko-mazurskim, w regionie ulega jednak znacznie większym wahaniom sezonowym.

Wykres 21. Stopa bezrobocia i wskaźnik zatrudnienia w Polsce i w województwie warmińsko-mazurskim.



Wykres 22. Odsetek pracujących na czas określony w Polsce i województwie warmińsko-mazurskim.



Źródło: Opracowanie własne na podstawie jednostkowych danych BAEL

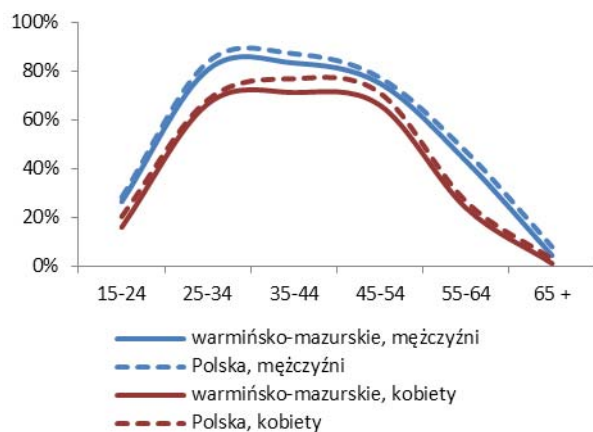
Dostępne dane nie pozwalają stwierdzić na ile wyższe wahania udziału pracowników na czas określony w ogólnej ich liczbie wynikają ze struktury sektorowej zatrudnionych w województwie – raport OECD (2010) wskazuje jednak, że sekcje PKD określone jako hotele i restauracje, a także handel i naprawy charakteryzują się wyższymi przepływami na rynku pracy, co wynika w pewnej mierze z popularności umów tymczasowych w tych sektorach.⁸ Stąd wynika więc, że wahania odsetka zatrudnionych na czas określony są efektem dostosowywania się przedsiębiorców do sezonowych wahań popytu na ich usługi – fluktuacje te są natomiast w województwie warmińsko-mazurskim bardziej istotne niż średnio w kraju.

Interesujących informacji dostarczają również wykresy odzwierciedlające zmiany sytuacji na rynku pracy w cyklu życia w Polsce i województwie warmińsko-mazurskim w zależności od płci. Choć wzorce kształtowania się aktywności zawodowej w cyklu życia są podobne w Polsce i województwie warmińsko-mazurskim, to w każdym wieku i dla obydwu płci wskaźnik zatrudnienia jest wyższy dla Polski niż dla województwa warmińsko-mazurskiego. Można ponadto uwypuklić kilka charakterystycznych dla Warmii i Mazur cech lokalnego rynku pracy:

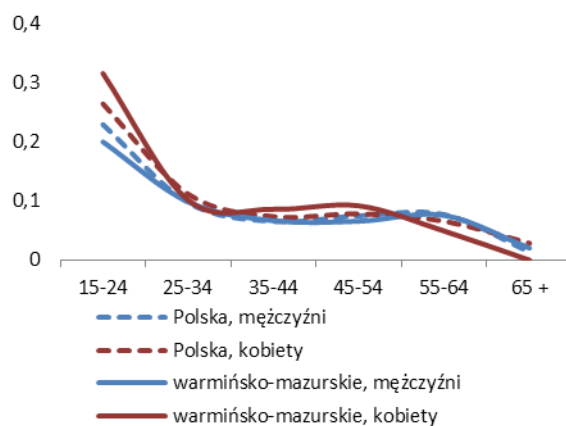
- Po pierwsze, różnice wskaźnika zatrudnienia pomiędzy Polską, a województwem warmińsko-mazurskim są największe w grupie wiekowej 35-54. Ludność w tym wieku jest najbardziej aktywna zawodowo i najbardziej produktywna – niepokoić powinien więc niższy niż w Polsce wskaźnik zatrudnienia w tym przedziale. Ciekawy wydaje się fakt, że o ile w przypadku kobiet niższe wartości wskaźnika zatrudnienia są efektem średnio wyższego niż w Polsce wskaźnika bezrobocia, o tyle wśród mężczyzn wynikają one z mniejszej aktywności zawodowej. Może to świadczyć o zniechęceniu osób w tym wieku do pracy – problem ten jest szczególnie dotkliwy na obszarach wiejskich.
- Wbrew powszechnemu mniemaniu sytuacja ludzi młodych na rynku pracy nie jest gorsza niż średnio w kraju. Wskaźnik zatrudnienia kształtuje się na podobnym poziomie, młodzi ludzie mają również podobne problemy ze znalezieniem pracy, co ich rówieśnicy w innych częściach kraju.

⁸ OECD, *Employment Outlook 2010*, OECD Paryż

Wykres 23. Wskaźnik zatrudnienia dla osób w poszczególnych grupach wiekowych w Polsce i warmińsko-mazurskim (2010 r.)



Wykres 24. Stopa bezrobocia dla osób w poszczególnych grupach wiekowych w Polsce i warmińsko-mazurskim (2010 r.)



Źródło: Opracowanie własne na podstawie jednostkowych danych BAEL

- Różnica pomiędzy sytuacją kobiet i mężczyzn na rynku pracy w województwie warmińsko-mazurskim jest większa niż w Polsce. Dotyczy to w szczególności osób młodych i w wieku 35-54 lata – wskaźnik bezrobocia wśród kobiet w tym wieku jest znacznie większy w województwie niż w kraju, podczas gdy wartości analogicznych mierników dla mężczyzn są podobne.
- Wcześniejsze opuszczanie stanu zatrudnienia przez kobiety niż przez mężczyzn jest prawidłowością charakterystyczną dla całego kraju, dokładnie opisaną w literaturze.⁹ W województwie warmińsko-mazurskim zakończenie pracy przez kobietę częściej niż przeciętnie w kraju wiąże się z opuszczeniem rynku pracy, a nie z zasileniem zasobu bezrobotnych.

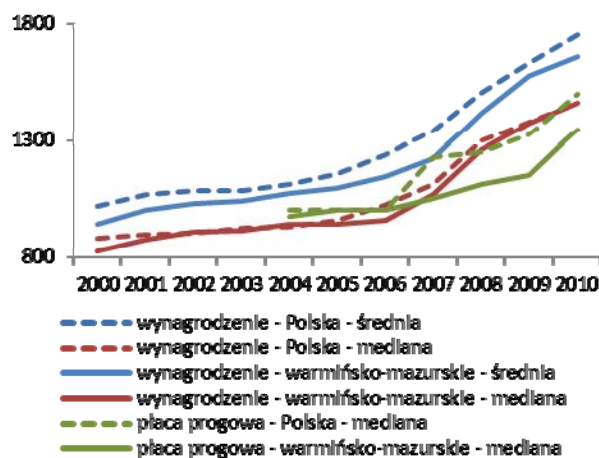
Dobrym miernikiem stanu rynku pracy w danej chwili jest cena pracy, czyli wynagrodzenie. Porównanie wynagrodzeń podawanych przez respondentów *Badania Aktywności Ekonomicznej Ludności*, a także płacy progowej pozwala na ukazanie kilku ciekawych prawidłowości dotyczących kształtowania się wynagrodzeń na warmińsko-mazurskim rynku pracy:

- Po pierwsze, choć mediana wynagrodzeń w województwie warmińsko-mazurskim jest podobna do tej w kraju, to średnia dla Polski jest wyższa. Oznacza to, że wynagrodzenie najlepiej zarabiających osób (np. kadry menedżerskiej) jest w Polsce większe niż w województwie.
- Po drugie, rozdzwięk pomiędzy średnim wynagrodzeniem w Polsce i województwie nie zmienia się. W kontekście, wzrostu różnicy produktywności, może to oznaczać spadek konkurencyjności siły roboczej mierzony jednostkowym kosztem pracy (ang. *Unit Labour Cost*). Jak wskazuje IBS, jednostkowy koszt pracy jest jedną z najważniejszych determinant zasobu inwestycji zagranicznych w polskich regionach.¹⁰

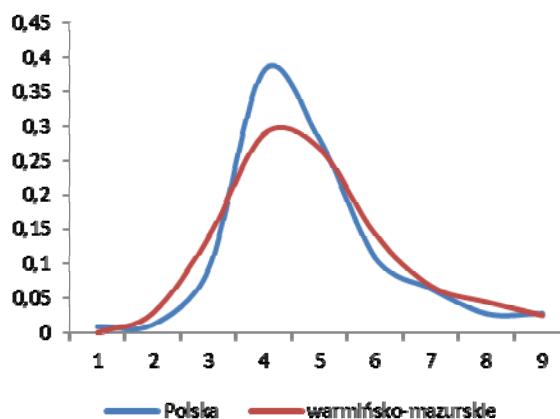
⁹ *Zatrudnienie w Polsce 2008. Praca w cyklu życia*, Instytut Badań Strukturalnych, Warszawa 2009.

¹⁰ IBS 2010, *Zatrudnienie w Polsce 2010. Integracja i Globalizacja*.

Wykres 25. Średnie wynagrodzenie, mediana wynagrodzeń i mediana płacy progowej w Polsce i warmińsko-mazurskim w latach 2000-2010.¹¹



Wykres 26. Odsetek osób zarabiających w określonych przedziałach w Polsce i w województwie warmińsko-mazurskim w 2010 r.¹²



Źródło: Opracowanie własne na podstawie jednostkowych danych BAEL

- Po trzecie, choć jeszcze w latach 2004-2005 płaca progowa w województwie była równa średniej dla kraju, to w ciągu ostatnich czterech lat można było zaobserwować jej silny wzrost w kraju, podczas gdy w województwie zmiana ta jest mniej wyraźna. Oznacza to, że bezrobotni w województwie warmińsko-mazurskim wciąż gotowi są podjąć pracę za niższą płacą,¹³ pomimo obserwowanej w innych wskaźnikach poprawy sytuacji na rynku pracy. Dopiero w 2010 r. zauważalny jest istotny wzrost oczekiwań płacowych osób bezrobotnych.

Wynagrodzenia w województwie warmińsko-mazurskim są bardziej zróżnicowane niż średnio w kraju – znacznie więcej osób zarabia ponadprzeciętnie mało, ale istotny jest również udział osób zarabiających stosunkowo dużo. Zarówno w kraju, jak i w województwie relatywnie najwięcej osób uzyskuje wynagrodzenie z przedziału 4 – a więc niższe od średniej.

Wszystkie te spostrzeżenia ukazują ciekawy obraz warmińsko-mazurskiego rynku pracy. Okazuje się, że znaczna część bezrobotnych znajduje zatrudnienie przy pracach sezonowych, często w oparciu o umowy tymczasowe, bądź w ogóle bez umowy. Biorąc pod uwagę specyfikę regionu, można przypuszczać, że pracownicy Ci znajdują zatrudnienie głównie w branżach okołoturystycznych i rolnictwie. W tym kontekście, istotnym czynnikiem wpływającym na obniżenie stopy bezrobocia w regionie jest wydłużanie sezonu turystycznego i tworzenie wysokiej jakości usług turystycznych.

Ponadto, należy szczególną uwagę poświęcić weryfikacji bezrobotnych pobierających zasiłki i korzystających z opieki społecznej – zgodnie z danymi BAEL duża część z nich może być zatrudniona w szarej strefie. Z drugiej strony różnica pomiędzy stopą bezrobocia wg BAEL, a poziomem wskaźnika opartego na danych rejestrowych może wynikać ze zniechęcenia bezrobotnych do poszukiwania

¹¹ Uwaga: Płaca progowa jest wyrażona w wartościach brutto (w taki sposób zadawane są pytania w ankietach BAEL), nie można jej więc porównywać z wynagrodzeniami, które podawane są w ujęciu netto.

¹² Uwaga: Określenie przedziałów (m-średnie wynagrodzenie w kraju/województwie, s- odchylenie standardowe wynagrodzenia): 1 - $[0\ m-2*s]$, 2 - $[m-2*s; m-5/4*s]$, 3 - $[m-5/4*s; m-3/4*s]$, 4 - $[m-3/4*s; m-1/4*s]$, 5 - $[m-1/4*s; m+1/4*s]$, 6 - $[m+1/4*s; m+3/4*s]$, 7 - $[m+3/4*s; m+5/4*s]$, 8 - $[m+5/4*s; m+2*s]$, 9 - $[m+2*s; +\infty]$

¹³ Gotowość ta jest wyrażona jedynie w ankietach BAEL i nie musi oznaczać rzeczywistej chęci podjęcia pracy za określone wynagrodzenie.

pracy i klasyfikowania ich jako biernych zawodowo.¹⁴ Określenie stopnia, w jakim za różnicę odpowiedzialny jest rozmiar szarej strefy, a w jakim wykluczenie społeczne wymaga szczegółowych badań i analiz.

Różnica pomiędzy położeniem kobiet i mężczyzn na rynku pracy jest w województwie większa niż średnio w kraju, co skutkuje wcześniejszym opuszczaniem przez nie rynku pracy. Szczególną uwagę należy poświęcić sytuacji młodych kobiet na rynku pracy, wśród których stopa bezrobocia jest szczególnie wysoka.

Średnie wynagrodzenie w województwie jest niższe niż w kraju, przy tej samej medianie. Oznacza to, że wynagrodzenia pracowników otrzymujących ponadprzeciętne pensje są niższe niż wynagrodzenia tej grupy przeciętnie dla kraju. Częściowo odzwierciedla to inny układ sektorowy gospodarki (mniej pracowników w wysokoproduktywnych branżach, związanych z wysokimi wynagrodzeniami), z drugiej strony – przeciętnie niższą wydajność gospodarki. Pomimo to, nierówności dochodowe w województwie warmińsko-mazurskim są większe niż przeciętnie w kraju.

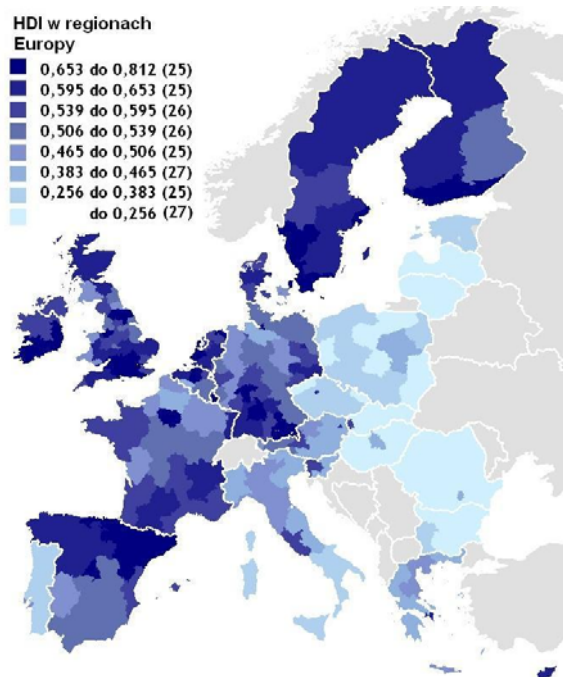
3.2.3 HDI na poziomie regionalnym

W ostatnich latach zauważyć można rosnące zainteresowanie alternatywnymi miernikami rozwoju gospodarczego. Wynika to z przekonania, że PKB wprawdzie koreluje się z istotnymi statystykami jakości życia, a nie jest w stanie w pełni uchwycić ich regionalnego zróżnicowania i nie uwzględniania niegospodarczych czynników oddziałujących na jakość życia, takich jak dostępność ochrony zdrowia czy edukacji.¹⁵

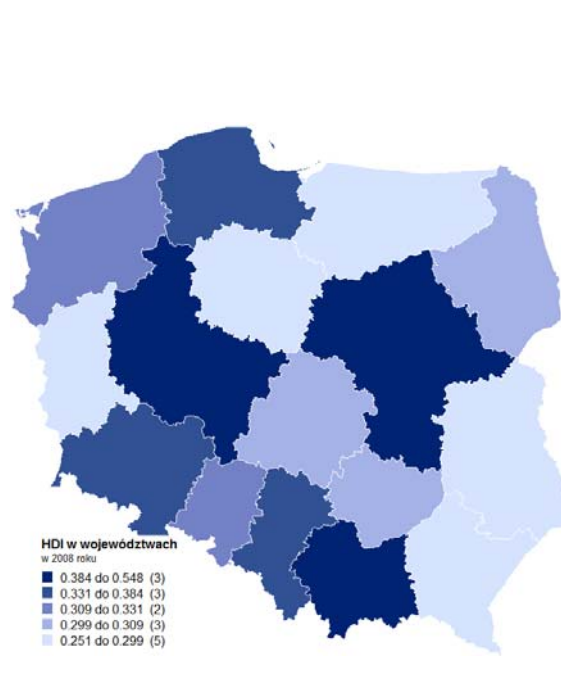
¹⁴ Ta kategoria przyczyn obejmuje również osoby, które nabyły umiejętność funkcjonowania dzięki pomocy społecznej, jak również bezrobotnych, którzy w istocie nie chcą podjąć pracy.

¹⁵ Szczegóły metodologiczne dotyczące obliczania miernika HDI na poziomie województw znajdują się w aneksie 1.

Mapa 2. Wskaźnik HDI w regionach Europy



Mapa 3. Wskaźnik HDI w polskich województwach

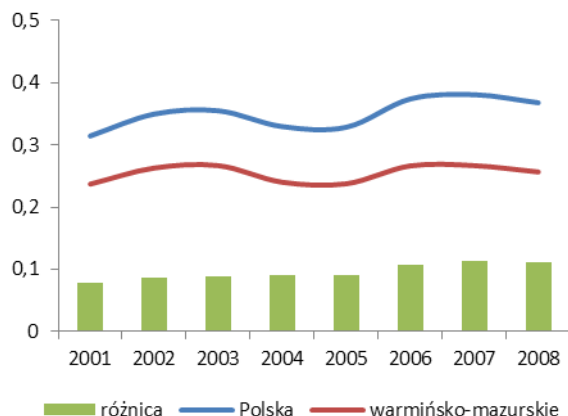


Źródło: Opracowanie własne na podstawie jednostkowych danych BAEL

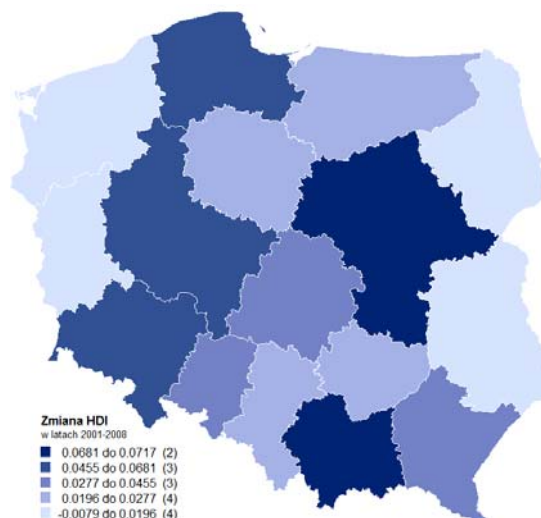
Wskaźnik HDI w województwie warmińsko-mazurskim plasuje województwo na przedostatnim miejscu w Polsce i należy do najniższych w Europie, przy czym należy zauważyć, że na podobnym poziomie znajdują się nie tylko województwa ściany wschodniej, Bułgaria i Rumunia, lecz również niemal cała Słowacja i Węgry, Litwa i Łotwa. Pomimo to, wartości wskaźnika jednoznacznie pokazują, że poziom rozwoju społeczno-gospodarczego województwa jest niższy nawet niż regionów ściany wschodniej, charakteryzujących się najniższym w Polsce PKB *per capita* i słabo rozwiniętą produkcją rolniczą.

Zarówno w Polsce, jak i w województwie warmińsko-mazurskim wskaźnik HDI w latach 2001-2008 nieco wzrósł. Pamiętając, że miernik ten odzwierciedla relatywną pozycję kraju/regionu na tle Europy, zmiany te należy ocenić umiarkowanie pozytywnie – zauważalna jest bowiem konwergencja poziomów składowych miernika do poziomu europejskiego, przy czym jest ona bardzo powolna. Ponadto, dystans dzielący wskaźnik HDI w województwie warmińsko-mazurskim od poziomu analogicznego miernika w Polsce stopniowo się zwiększa, co jest niepokojącą tendencją. Zarówno w obszarze gospodarki, jak i zdrowia, wartości składowych spadły, co oznacza, że relatywna pozycja województwa na tle Europy się pogorszyła – jedynie boom edukacyjny w ostatnich latach (którego negatywne strony opisano w innych częściach raportu) pozwolił na podniesienie zagregowanego miernika HDI i utrzymanie 15. pozycji w rankingu województwa.

Wykres 27. Zmiana poziomu HDI w Polsce i województwie warmińsko-mazurskim w latach 2001-2008.



Mapa 4. Zmiana HDI w województwach w latach 2001-2008



Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych Eurostat

W tabeli 1 zaprezentowano miejsca rankingowe poszczególnych województw w ramach poszczególnych składowych miernika HDI. Okazuje się, że województwo warmińsko-mazurskie dla każdego z trzech komponentów zajmuje miejsca w drugiej połowie rankingu, przy czym w zakresie ochrony zdrowia pozycja ta jest nieco lepsza niż w dwóch pozostałych. W porównaniu z 2001 r. województwo spadło o jedną pozycję w zakresie ochrony zdrowia zaś w wymiarze gospodarczym sytuacja poprawiła się na tyle, że region awansował o 1 pozycję w rankingu polskich województw. Zmiany te nie wywarły istotnego wpływu na zagregowany wskaźnik HDI – również w 2001 r. województwa znajdowało się na przedostatniej pozycji w tym zakresie. Ponadto, warto zwrócić uwagę, że w 2005 r. województwo charakteryzowało się wyższym niż obecnie relatywnym poziomem rozwoju gospodarki i edukacji (zajmowało odpowiednio 12. i 13. miejsce). Na przestrzeni lat sytuacja w zakresie ochrony zdrowia uległa jednak znaczącej poprawie, przez co pozycja w ogólnym rankingu pozostawała na przestrzeni lat ta sama (15.), pomimo pogorszenia się położenia województwa w pozostałych dwóch obszarach.

Tabela 5. Miejsca rankingowe polskich województw w 2008 r. w ramach poszczególnych części składowych HDI.

województwo	ranking w poszczególnych komponentach			HDI
	gospodarka	edukacja	zdrowie	
dolnośląskie	2	3	15	4
kujawsko-pomorskie	8	12	9	12
lubelskie	6	4	16	10
lubuskie	15	16	10	14
łódzkie	10	6	13	16
małopolskie	8	2	2	2
mazowieckie	1	1	4	1
opolskie	11	13	5	8
podkarpackie	16	15	1	13
podlaskie	14	10	3	11
pomorskie	5	8	5	5
śląskie	2	11	13	6
świętokrzyskie	12	9	8	9
warmińsko-mazurskie	13	14	10	15
wielkopolskie	4	5	7	3
zachodniopomorskie	7	6	10	7

Źródło: Opracowanie własne na podstawie jednostkowych Eurostat

Wniosek
W statystykach rynku pracy występują znaczące rozbieżności pomiędzy stopą bezrobocia BAEL i rejestrowaną (również w porównaniu przeciętnych rozbieżności w kraju).
Rekomendacja
Pogłębiona diagnoza zmierzająca do wyjaśnienia przyczyn rozbieżności w nowej wersji Strategii, umożliwiającą zaplanowanie adekwatnych działań ukierunkowanych na poprawę sytuacji na rynku pracy – w szczególności ustalenie, na ile rozbieżności wynikają ze zniechęcenia do poszukiwania pracy, a na ile z zatrudnienia w szarej strefie.

wniosek
Wysoki udział pracowników sezonowych w ogóle pracujących.
rekomendacja
Konieczność uwzględnienia w Strategii potrzeby tworzenia całorocznych miejsc pracy (w szczególności wspieranie zimowej oferty turystycznej).

wniosek

Duża liczba osób zniechęconych do poszukiwania pracy na peryferyjnie położonych terenach wiejskich, otrzymujących pomoc socjalną i zarejestrowanych jako bezrobotni, a w istocie biernych.

rekomendacja

Wsparcie ukierunkowane explicite na zmniejszenie zakresu wykluczenia społecznego i z rynku pracy, a w szczególności programy wspierające rozwój kapitału ludzkiego i mobilności na rynku pracy dla osób młodych, pochodzących z terenów wiejskich oddalonych od głównych szlaków komunikacyjnych.

wniosek

Wskaźnik HDI wskazuje na przeciętnie najniższy poziom rozwoju społeczno-gospodarczego województwa na tle innych regionów, przy czym w obszarze zdrowia i gospodarki miał miejsce spadek relatywnej pozycji województwa.

rekomendacja

Zwrócenie uwagi w aktualizacji diagnozy na obszary mierzone przez HDI, w tym w szczególności w zakresie usług publicznych. Pogłębiona diagnoza deficytów województwa w układzie tematycznym i przestrzennym jest kluczowa ze względu na to, że wsparcie usług publicznych będzie jednym z kluczowych obszarów interwencji w ramach działań wspierających dyfuzję rozwoju.

3.3 Zróżnicowanie wewnętrzne województwa warmińsko-mazurskiego

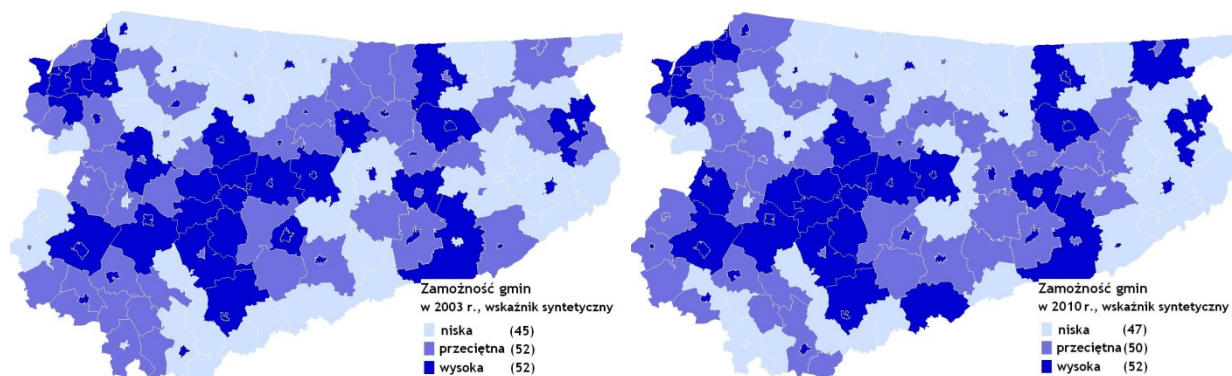
3.3.1 Zróżnicowania na poziomie gmin

Analiza w niniejszym opracowaniu opiera się na zestawie wskaźników podobnym do wykorzystanego w opracowaniu *Konkurencyjność Warmii i Mazur* autorstwa W. Dziemianowicza i J. Szlachty. Pozwoliło to na porównanie sytuacji poszczególnych JST z 2003 r. (na podstawie danych z 2003 r. powstała poprzednia wersja diagnozy) oraz w 2010 r. (przed procesem aktualizacji Strategii, najnowsze dostępne dane). Dzięki temu możliwa jest bezpośrednia ocena aktualności diagnozy zawartej w Strategii, w oparciu o tą samą metodologię.¹⁶

3.3.1.1 Zamożność gmin

Zgodnie z metodologią zawartą w opracowaniu Dziemianowicza i Szlachty, do wskaźników zamożności gmin należą dochody własne samorządów lokalnych na mieszkańca, bezrobotni zarejestrowani na 1000 mieszkańców, pracujący ogółem na 1000 mieszkańców i udział gruntów leśnych w powierzchni gminy. Pierwszy indeks odzwierciedla zamożność samorządów i jest skorelowany z produktem, ponieważ w skład dochodów własnych gmin wchodzi podatek CIT i PIT. Autorzy publikacji wskazują ponadto, że największe bezrobocie charakteryzuje gminy biedne, które najbardziej straciły w wyniku transformacji, a liczba pracujących przekłada się na zamożność danej jednostki terytorialnej.¹⁷ Z kolei, wysoka lesistość ogranicza możliwości rozwoju przemysłu.

Mapa 5. Zamożność gmin (wskaźnik syntetyczny) w 2003 r. Mapa 6. Zamożność gmin (wskaźnik syntetyczny) w 2010 r.



Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych BDL GUS i dokumentu *Konkurencyjność Warmii i Mazur. Diagnoza problemowa*

Względne pozycje gmin województwa warmińsko-mazurskiego w zakresie zamożności nie zmieniły się w istotnym stopniu w ciągu ostatnich kilku lat. Wciąż znacznie zamożniejsze są gminy miejskie oraz obszary dysponujące zasobami turystycznymi. Wśród najbogatszych obszarów prym wiodą okolice Olsztyna i Elbląga, a także Ostródy i Iławy.

- Największe dochody *per capita* osiągają gminy dysponujące bogatymi zasobami przyrodniczymi oraz Olsztyn i gminy z nim sąsiadujące. Do pierwszej grupy należą Mikołajki, będące liderem w tej kategorii, ale również inne gminy z rejonu Wielkich Jezior Mazurskich – takie jak Giżycko, Orzysz czy Ruciane-Nida. Tak wysoka pozycja tych gmin w rankingu wskazuje, że zamożność gmin jest w istotnym stopniu skorelowana z jakością środowiska

¹⁶ Szczegółowy opis metodologii znajduje się w aneksie 1 do raportu.

¹⁷ Por. Niedzielski E., Domańska L., *Bezrobocie, a rozwój gospodarczy*, *Polityka Społeczna*, 5/2005

przyrodniczego na danym obszarze, a lasy i jeziora są aktywem mogącym przynosić realne dochody. Szczegółowa analiza korelacji jakości przyrody i zamożności gmin powinna być elementem zaktualizowanej diagnozy Strategii. Do drugiej kategorii zaliczają się takie gminy jak Jonkowo czy Stawiguda, które zajmują drugie i trzecie miejsce pod względem dochodów własnych *per capita*. Warto również wspomnieć o sukcesie Lidzbarka Warmińskiego, który zajmuje piąte miejsce w zestawieniu, a od 2003 r. awansował o 27 pozycji.

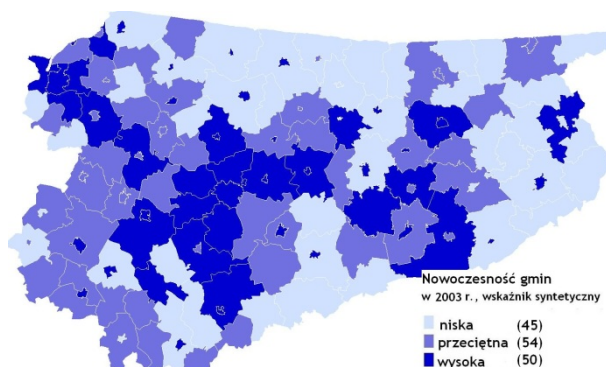
- Podobnie, jak w 2003 r., najwięcej gmin, w których bezrobocie jest dotkliwym problemem znajduje się w północnej i wschodniej części województwa – pierwsze miejsca zajmują w ramach tego kryterium gminy Lelkowo, Sępólno i Górowo Iławieckie. Pozycja poszczególnych gmin w tym zakresie nie zmieniła się od 2003 r., a czołówka jednostek dotkniętych bezrobociem pozostaje taka sama. Niepokojąca jest bardzo wysoka liczba bezrobotnych na 10000 mieszkańców w gminie wiejskiej Ełk – okazuje się, że miasto to wciąż nie jest na tyle silnym ośrodkiem, aby w istotny sposób oddziaływać na poprawę sytuacji w wymiarze lokalnym. Wyraźnie niższa jest natomiast liczba bezrobotnych w powiecie giżyckim, silnie na otoczenie oddziałują również Iława i Ostróda.
- Lesistość poszczególnych gmin w porównaniu do 2003 r. niemal nie uległa zmianie. W szczególności relatywna pozycja poszczególnych gmin w tym zakresie się nie zmieniła. Wartości współczynników korelacji zarówno w 2003, jak też w 2010 r. wskazują, że lesistość jest w niewielkim stopniu powiązana z poziomem rozwoju gospodarczego. Pomimo to, w zaktualizowanej wersji diagnozy, konieczne jest wskazanie w jakim stopniu lesistość powiązana jest z pozyskiwaniem drewna, które stanowi istotną część gospodarki regionu.

3.3.1.2 Nowoczesność gmin

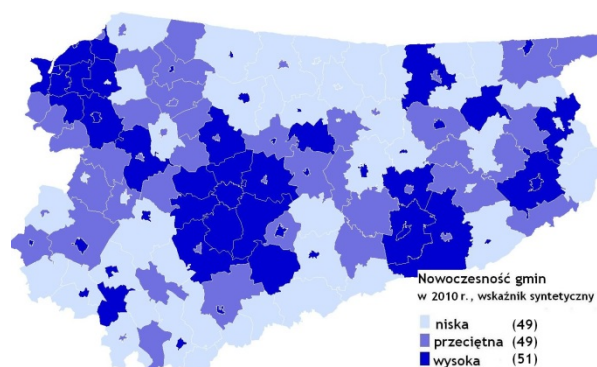
Autorzy opracowania *Konkurencyjność Warmii i Mazur – diagnoza problemowa* również dla nowoczesności zdefiniowali 4 indeksy – pracujący w usługach rynkowych na 1000 mieszkańców, pracujący w sektorze prywatnym na 1000 mieszkańców, liczba spółdzielni, stowarzyszeń i organizacji społecznych na 1000 mieszkańców oraz wzrost powierzchni użytkowej mieszkań na mieszkańca. Podstawowym uzasadnieniem uwzględnienia liczby pracujących w usługach rynkowych i sektorze prywatnym jest fakt, że w nowocześniejszych gospodarkach odsetki te są wyższe. Liczba organizacji nienastawionych na zysk jest przejawem społeczeństwa obywatelskiego, a także jest związana ze sprawnością instytucjonalną samorządów lokalnych, natomiast wzrost powierzchni użytkowej mieszkań jest indykatorem rozwoju i modernizacji części gmin.

Nowoczesność gmin mierzona wskaźnikami określonymi w opracowaniu *Konkurencyjność Warmii i Mazur – diagnoza problemowa* zmieniła się nieco bardziej niż miało to miejsce w przypadku zamożności. W pewnym stopniu poprawiła się względna sytuacja wschodniej części województwa – w szczególności wokół Pizy, ale również Ełku. Dane wskazują natomiast na umiarkowane pogorszenie się sytuacji w południowo-zachodniej części województwa.

Mapa 7. Nowoczesność gmin
(wskaźnik syntetyczny) w 2003 r.



Mapa 8. Nowoczesność gmin
(wskaźnik syntetyczny) w 2010 r.



Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych BDL GUS i dokumentu *Konkurencyjność Warmii i Mazur – diagnoza problemowa*.

- Wartości wskaźnika opartego na liczbie pracujących w usługach rynkowych nie zmieniły się w znaczącym zakresie w latach 2003-2010 – wciąż największa jest ona w gminach miejskich – Olsztynie, Mrągowie czy Łławie, najniższa w gminach wiejskich. Istotność różnicy pomiędzy charakterem gmin pokazuje przykład Mrągowa – gmina miejska zajmowała w 2010 r. drugie miejsce na liście obszarów charakteryzujących się największą liczbą pracujących w sektorze usług rynkowych, zaś gmina wiejska znalazła się w okolicach setnego miejsca.
- Wartości miernika związanego z liczbą organizacji są, w przeciwieństwie do innych indeksów, stosunkowo równomiernie rozłożone w województwie – w podregionie ełckim jest ich niemal tyle samo, co w olsztyńskim i elbląskim. Zauważalny jest również stopniowy wzrost wartości wskaźnika na obszarze całego województwa. Relatywne położenie poszczególnych gmin nie zmieniło się szczególnie – największy awans w tym zakresie odnotowały gminy Lubomino, Wydminy i gmina wiejska Ełk, natomiast spadek gminy wiejskie Nowe Miasto Lubawskie czy Łława.
- Szczególnie wysoki wzrost powierzchni użytkowej mieszkań *per capita* w latach 2007-2010 miał miejsce w gminach otaczających Olsztyn, co nie może dziwić, zważywszy na zachodzące w całej Polsce procesy suburbanizacji. Gminy o charakterze turystycznym (np. Pisz, Mikołajki czy Węgorzewo) znajdują się dopiero w trzeciej dziesiątce rankingu gmin, co może wskazywać na ich ograniczony potencjał do przyciągania nowych mieszkańców. Ponadto, czołówka rankingu w tym zakresie zmieniła się od 2003 r. w niewielkim stopniu, co wskazuje na długotrwałość procesu suburbanizacji. Co ciekawe, głównym kierunkiem rozwoju Olsztyna jest południe – gminy położone na północ od miasta nie odnotowały w latach 2007-2010 tak spektakularnego wzrostu powierzchni mieszkań.

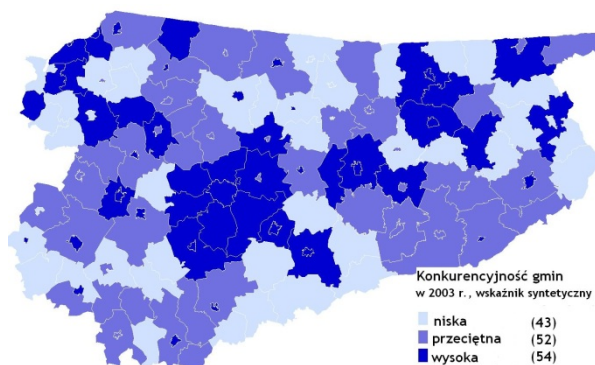
3.3.1.3 Konkurencyjność gmin

Konkurencyjność gmin jest mierzona przy pomocy czterech wskaźników. *Dynamika liczby ludności* traktowana jest jako miernik atrakcyjności danej gminy do zamieszkania. *Liczba spółek z udziałem kapitału zagranicznego na 1000 mieszkańców i jej dynamika* są bezpośrednimi miarami konkurencyjności, natomiast udział ludności z wyższym wykształceniem w wieku powyżej 13 roku życia wskazuje na kapitał ludzki mieszkańców.

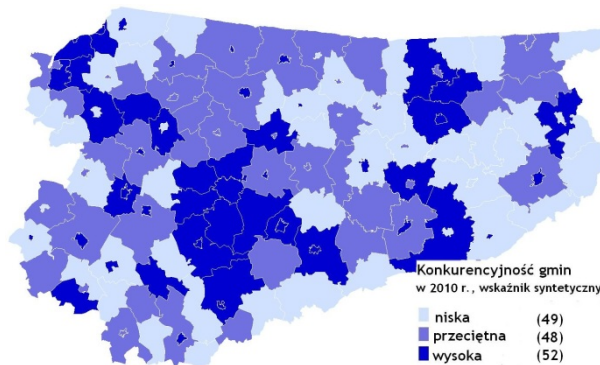
Względna konkurencyjność gmin województwa warmińsko-mazurskiego w ciągu ostatnich siedmiu lat nie uległa istotnym zmianom, przy czym widoczna jest tendencja do przesuwania się środka ciężkości konkurencyjności na zachód i pewnej jego koncentracji w okolicach Olsztyna. Niepokoić może spadek liczby najbardziej konkurencyjnych gmin w podregionie ełckim, wynikający przede wszystkim z dynamiki liczby ludności w latach 2007-2010 i liczby spółek z udziałem kapitału zagranicznego na 10 tys. mieszkańców.

- Podobnie jak w 2003 r., największy odpływ ludności odnotowały północne gminy

Mapa 9. Konkurencyjność gmin (wskaźnik syntetyczny) w 2003 r.



Mapa 10. Konkurencyjność gmin (wskaźnik syntetyczny) w 2010 r.



Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych BDL GUS i dokumentu *Konkurencyjność Warmii i Mazur – diagnoza problemowa*.

województwa. Niepokoić może odpływ ludności z gmin opartych na zasobach turystycznych, takich Ryn czy Ruciane-Nida. Najistotniejszy przyrost ludności odnotowano w gminach otaczających Olsztyn – Stawigudzie, Jonkowie, Dywitach i Gietrzwałdzie.

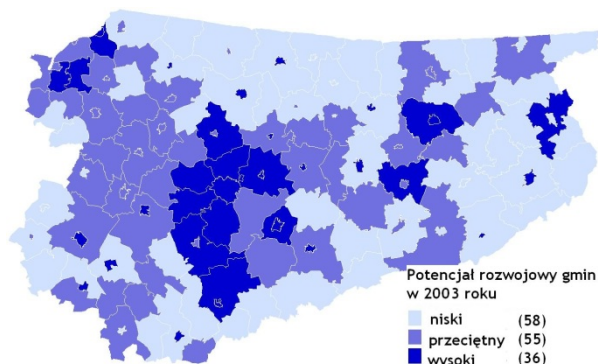
- Największą liczbą spółek z udziałem kapitału zagranicznego odznaczają się z jednej strony gminy aglomeracji olsztyńskiej, elbląskiej, a także Rejonu Wielkich Jezior Mazurskich. Najmniejszą liczbą tego typu jednostek poszczycić się może najtrudniej dostępna komunikacyjnie południowo-wschodnia część województwa. Co ciekawe, w tym przypadku dosyć wysokie są wartości wskaźnika na północnych krańcach województwa, co wskazuje na znaczenie dostępności komunikacyjnej dla inwestorów zagranicznych.
- Dynamika spółek z udziałem kapitału zagranicznego była względnie równomierna na obszarze województwa. Największym przyrostem liczby tego typu podmiotów mogą poszczycić się gminy położone wzdłuż granicy z Rosją, ale również na pozostałym obszarze znajdują się JST, charakteryzujące się wysoką atrakcyjnością inwestycyjną.
- Udział ludności z wykształceniem wyższym w ogólnej populacji jest co do zasady wyższy w gminach miejskich. Gminy wiejskie charakteryzujące się wysokimi wartościami wskaźnika znajdują się w okolicach Olsztyna, są to również Pisz, Orzysz i Ruciane-Nida.

3.3.1.4 Potencjał gmin województwa warmińsko-mazurskiego – ujęcie syntetyczne

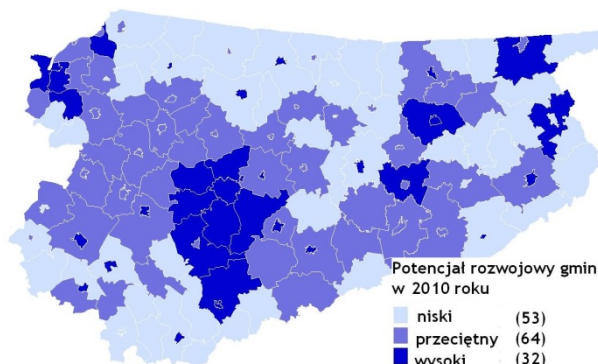
Prezentowane powyżej wnioski dotyczą zmian sytuacji gmin w województwie warmińsko-mazurskim w trzech obszarach tematycznych ujętych w dokumencie *Konkurencyjność Warmii i Mazur*, będącym podstawą diagnozy zawartej w Strategii. Położenie poszczególnych gmin w zakresie ich potencjału rozwojowego nie uległo znaczącym zmianom – widoczna jest jedynie poprawa położenia gmin podregionu ełckiego i pewne przesunięcie środka ciężkości potencjału rozwojowego gmin na wschód.

Wciąż największym potencjałem rozwojowym charakteryzują się gminy wokół Olsztyna, w szczególności triada miast Olsztyn-Ostróda-Iława, przy czym w ostatnich latach do grupy tej dołączyła również Nidzica. Warto zwrócić uwagę również na dynamiczny rozwój Gołdapi, gdzie sytuacja poprawiła się w zakresie zamożności i nowoczesności, czy ogólną poprawę sytuacji w południowo-wschodniej części regionu.

Mapa 11. Potencjał rozwojowy gmin (wskaźnik syntetyczny) w 2003 r.



Mapa 12. Potencjał rozwojowy gmin (wskaźnik syntetyczny) w 2010 r.



Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych BDL GUS i dokumentu Konkurencyjność Warmii i Mazur. Diagnoza problemowa.

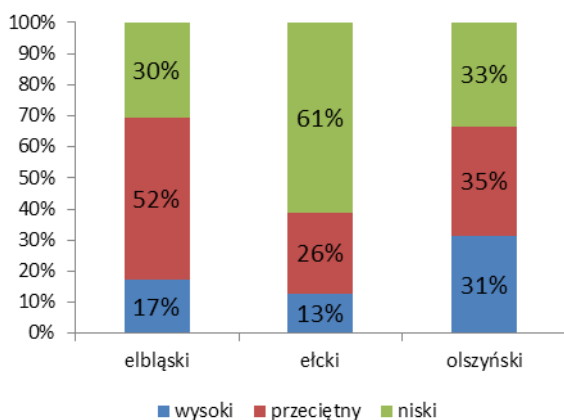
3.3.2 Diagnoza zróżnicowania na poziomie podregionów

3.3.2.1 Potencjały rozwojowe gmin w poszczególnych podregionach

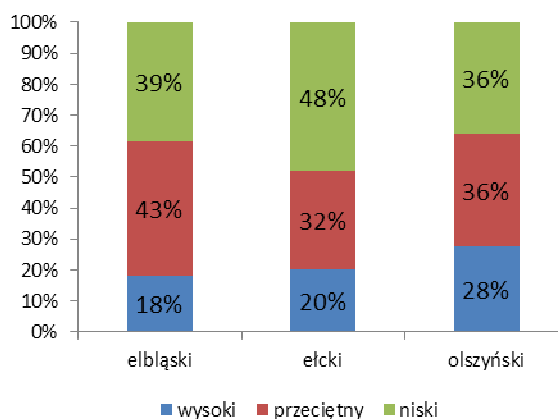
Analiza struktury potencjału rozwojowego gmin w poszczególnych podregionach województwa warmińsko-mazurskiego wskazuje na szereg interesujących zmian:

- W podregionie elbląskim odsetek gmin charakteryzujących się przeciętnym potencjałem rozwojowym zmalał, a niskim - wzrósł. Oznacza to spadek łącznego potencjału rozwojowego podregionu elbląskiego.
- W podregionie ełckim odnotowano pozytywne zmiany – wzrósł zarówno odsetek gmin charakteryzujących się wysokim potencjałem rozwojowym, jak również udział JST o przeciętnych wartościach wskaźnika. Jest to również jedyny podregion, w którym w latach 2003-2010 więcej gmin awansowało w rankingu niż spadło. Wskazuje to na pewną poprawę sytuacji na tym obszarze, przy czym wciąż jest ona gorsza niż w innych podregionach.
- W podregionie olsztyńskim spadł udział gmin charakteryzujących się wysokim potencjałem rozwojowym, a wzrósł odsetek jednostek o niskich wartościach wskaźnika syntetycznego. W połączeniu z poprawą sytuacji w podregionie ełckim jest to jedna z oznak przenoszenia się środka ciężkości konkurencyjności województwa na wschód.

Wykres 28. Udział gmin o poszczególnych poziomach potencjałów rozwojowych w każdym z podregionów w 2003 r.



Wykres 29. Udział gmin o poszczególnych poziomach potencjałów rozwojowych w każdym z podregionów w 2010 r.

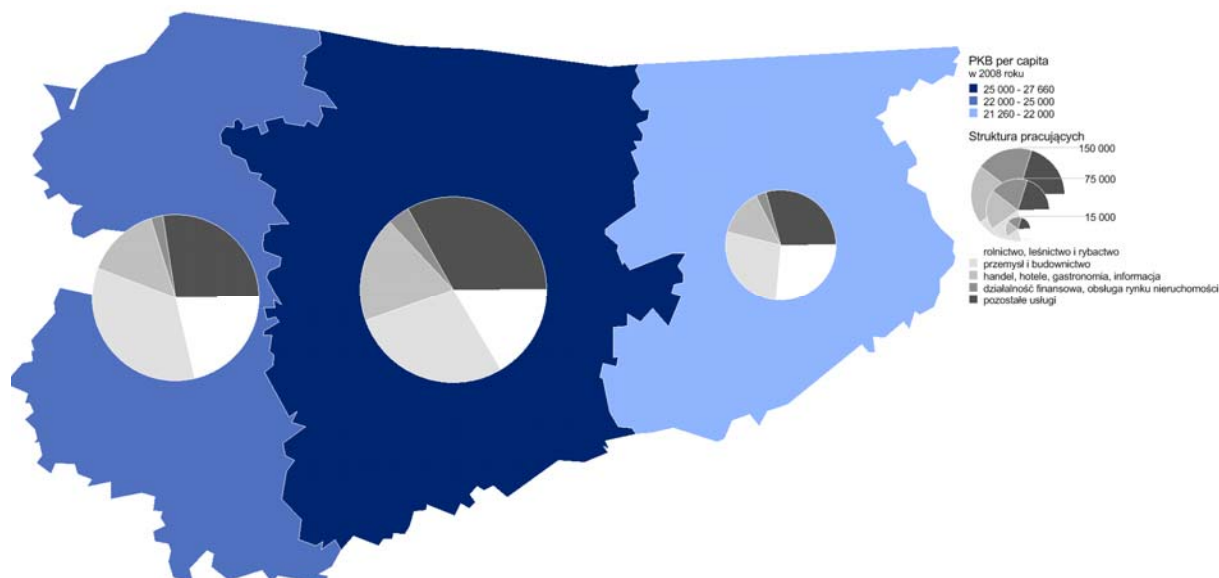


Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych BDL GUS

3.3.2.2 Ocena sytuacji gospodarczej podregionów

W kolejnych akapitach przedstawiliśmy sytuację województwa warmińsko-mazurskiego w kilku wymiarach koncentrując się na wyjaśnieniu przyczyn zmian w potencjale rozwojowym poszczególnych podregionów.

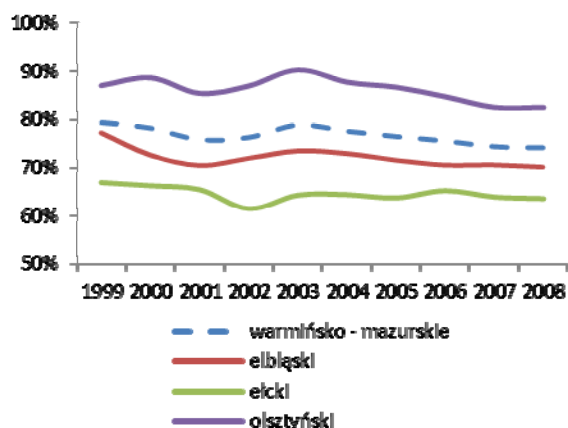
Mapa 13. PKB *per capita* w 2008 r. i struktura pracujących w 2010 r. w podregionach województwa warmińsko-mazurskiego.



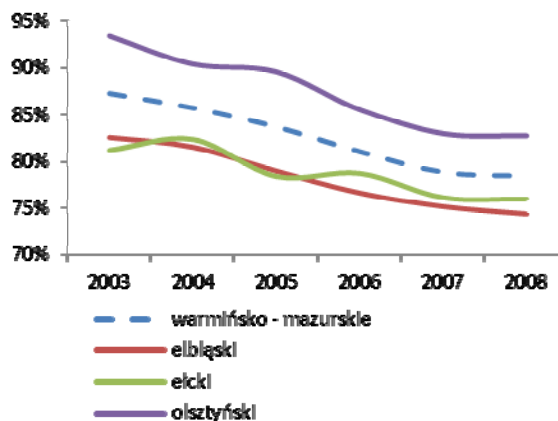
Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych BDL GUS

PKB *per capita* jest najwyższe w podregionie olsztyńskim, co nie może dziwić, zważywszy na obecność w nim stolicy województwa i większości terenów inwestycyjnych. Z różnych względów, w podregionie tym lokuje się również najwięcej inwestycji zagranicznych pozwalających zwiększać produktywność i przyspieszać rozwój wchodzących w jego skład jednostek samorządu terytorialnego.

Wykres 30. Ewolucja PKB *per capita* w relacji do średniej krajowej



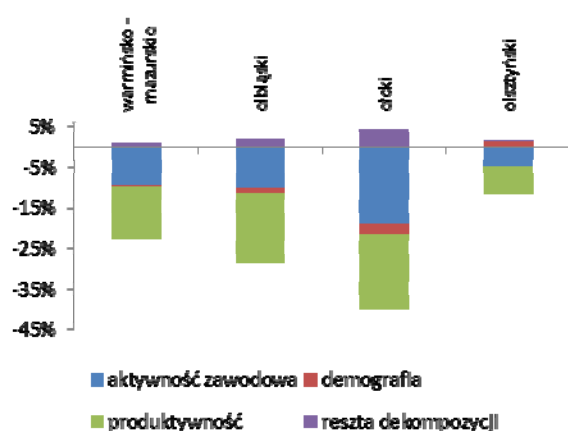
Wykres 31. Ewolucja PKB na pracującego w relacji do średniej krajowej



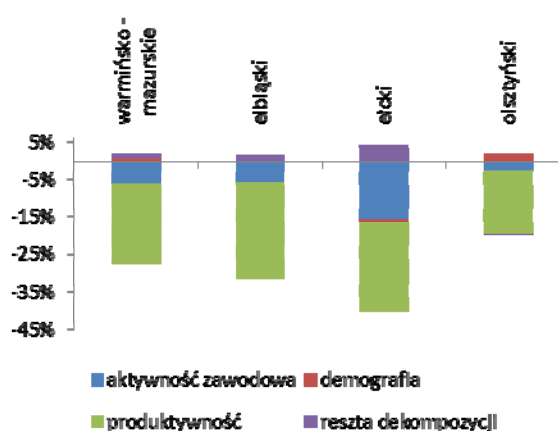
Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych BDL GUS

Pomimo tego, nawet w podregionie olsztyńskim PKB *per capita* sięgał w 2008 r. jedynie niecałych 83% średniej dla kraju, przy czym jeszcze w 2003 r. wartość analogicznego miernika przekraczała 90%. Oznacza to dywergencję położenia regionu w stosunku do średniej krajowej.¹⁸ Podobne trendy zaobserwować można również w pozostałych dwóch podregionach, przy czym w okolicach Ełku sytuacja pogorszyła się w najmniejszym stopniu. Z drugiej strony, w 2008 r. PKB *per capita* sięgał w podregionie ełckim jedynie 63,5% średniej krajowej. Takie kształtowanie się wartości wskaźników daje podstawy do postawienia hipotezy, że wzrost relatywnego potencjału rozwojowego gmin podregionu ełckiego jest efektem nie tyle sukcesu tamtejszych gmin, co raczej pogarszającej się sytuacji środkowej i zachodniej części województwa.

Wykres 32. Dekompozycja luki PKB *per capita* pomiędzy Polską, a podregionami województwa warmińsko-mazurskiego w 2003 r.



Wykres 33. Dekompozycja luki PKB *per capita* pomiędzy Polską, a podregionami województwa warmińsko-mazurskiego w 2008 r.¹⁹



Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych BDL GUS

Różnice w poziomach PKB w poszczególnych podregionach mogą być do pewnego stopnia tłumaczone efektem struktury sektorowej pracujących – w podregionie ełckim jest ona zdecydowanie mniej korzystna ze względu na wysoki udział niskoproduktywnego rolnictwa. Podregion elbląski charakteryzuje się z kolei wysokim udziałem przemysłu, co może stanowić potencjalną szansę rozwojową w przyszłości.

Porównanie dekompozycji luki PKB poszczególnych podregionów oraz całego województwa względem Polski dostarcza niepokojących wniosków - okazuje się, że na obserwowane dysproporcje w coraz większym stopniu wpływa różnica produktywności. Warto również zwrócić uwagę, że zmiana wskaźnika zatrudnienia w latach 2003-2008 we wszystkich trzech podregionach przyczyniła się do zmniejszenia luki pomiędzy PKB *per capita* w Polsce i w województwie, jednak spadek produktywności pracy w tym okresie miał silniejszy efekt.²⁰

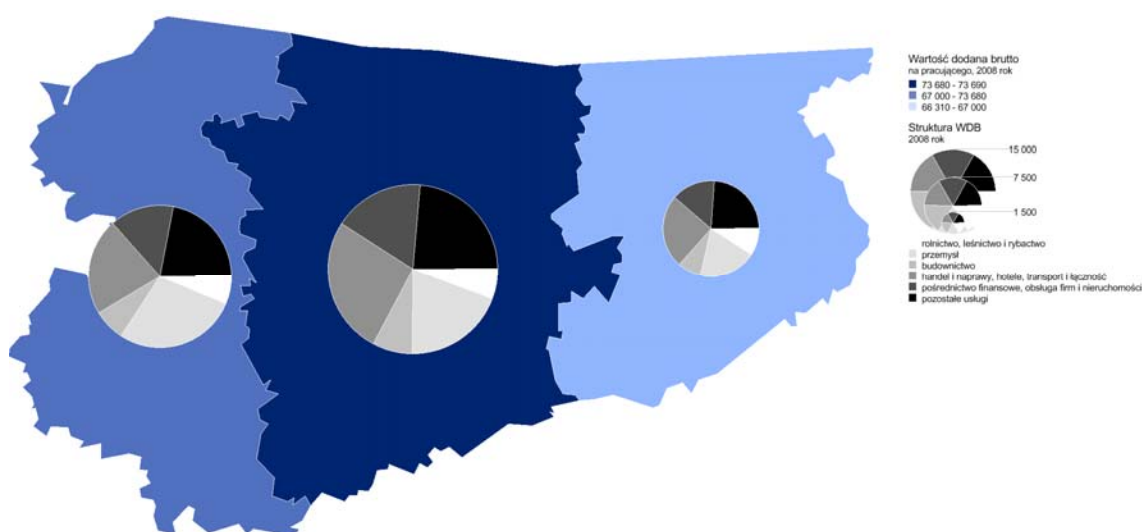
¹⁸ por. Swianiewicz P., 2008 Strategiczna analiza stanu spójności ekonomicznej i społecznej przeprowadzona na poziomie obszarów NUTS4 i NUTS5, Ekspertyza przygotowana na potrzeby Strategii rozwoju społeczno-gospodarczego Polski wschodniej do roku 2020.

¹⁹ Różnica pomiędzy PKB *per capita* w Polsce i województwie warmińsko-mazurskim została zdekomponowana na 3 elementy - różnice w PKB na pracującego (produktywność), różnice w udziale pracujących w ogóle ludności w wieku produkcyjnym (aktywność zawodowa), różnice w udziale osób w wieku produkcyjnym w populacji (demografia).

²⁰ Szczegółowa metoda dekompozycji została opisana w pracy IBS, 2010.

Poziom wartości dodanej brutto przypadającej na pracującego w relacji do średniej krajowej jest wyższy niż PKB *per capita*, co oznacza, że gorsza sytuacja regionu wynika zarówno z mniejszej liczby pracujących jak również ich produktywności, przy czym pierwsza przyczyna jest nieco istotniejsza. W 2008 r. wartość dodana brutto na pracującego była największa w podregionie olsztyńskim, przy czym nawet w nim udało się osiągnąć jedynie 94% przeciętnej wartości wskaźnika w kraju. Ta sytuacja jest częściowo efektem obecności w tym podregionie największego miasta – Olsztyna i otaczających go gmin generujących wysoki dochód i charakteryzujących się wysoką produktywnością pracy. Pośrednio jest to również efekt znacznie większej liczby inwestorów zagranicznych charakteryzujących się zazwyczaj lepszą organizacją pracy i wydajnością niż rodzime firmy.

Mapa 14. Wartość dodana brutto na pracującego i struktura WDB w 2008 r. w podregionach województwa warmińsko-mazurskiego.

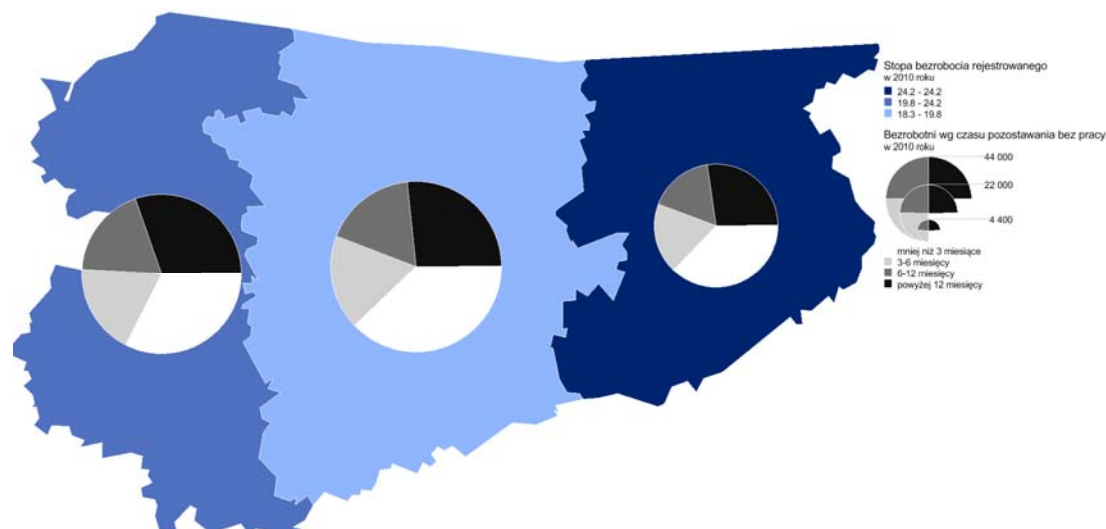


Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych BDL GUS

Wartość dodana brutto na pracującego w podregionach ełckim i elbląskim znajdowała się w 2009 r. odpowiednio na poziomie 84,2% i 86,7% poziomów wskaźnika obserwowanych w kraju. Oznacza to więc, że dystans pomiędzy podregionem olsztyńskim a resztą województwa jest stosunkowo duży, podczas, gdy w wymiarze produktywności, wschodnia i zachodnia część województwa nie różnią się od siebie w istotnym stopniu.²¹ Sytuacja ta ma miejsce pomimo tego, że podregion elbląski charakteryzuje się lepszą strukturą sektorową gospodarki, z większym udziałem przemysłu i mniejszym rolnictwa. Produktywność pracy w latach 2003-2008 spadła – w porównaniu z przeciętną dla Polski – we wszystkich trzech podregionach, przy czym zmiana ta w największym stopniu dotyczyła podregionu olsztyńskiego. Jest to kolejna obserwacja sugerująca, że poprawa relatywnej pozycji podregionu ełckiego nie wynika z bezwzględnego wzrostu potencjału rozwojowego tamtejszych gmin, lecz z pogorszenia sytuacji pozostałych podregionów. Warto także zwrócić uwagę na istotny udział usług rynkowych w strukturze zatrudnienia w środkowej części województwa, co może stanowić pewną przesłankę do zróżnicowania polityk kierowanych do tych podregionów.

²¹ Dekompozycja luki PKB pomiędzy Polską, a podregionami województwa warmińsko-mazurskiego potwierdza te spostrzeżenia – w każdym z podregionów produktywność oddziałuje na nią w podobnym stopniu.

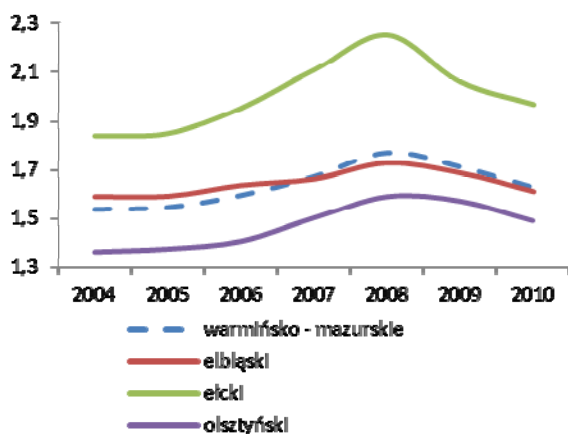
Mapa 15. Stopa bezrobocia rejestrowanego i struktura bezrobotnych wg czasu pozostawania bez pracy w 2010 r. w podregionach województwa warmińsko-mazurskiego.



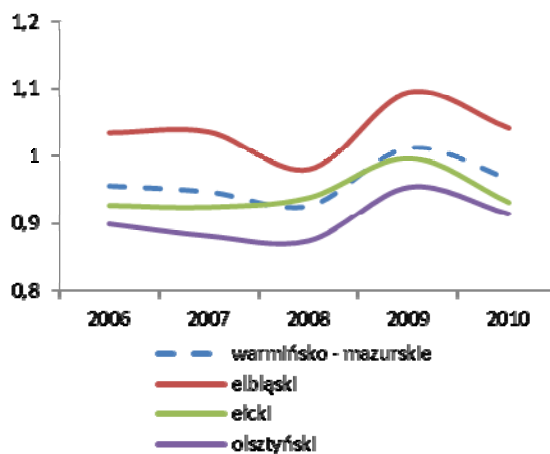
Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych BDL GUS

Sytuacja na rynkach pracy w wymiarze podregionów jest odbiciem ich położenia w wymiarze gospodarczym – najgorsza jest w podregionie ełckim, gdzie stopa bezrobocia rejestrowanego w 2010 r. dwukrotnie przewyższała poziom obserwowany w kraju i przekraczała 24%. Tylko trochę lepsza sytuacja występowała na obszarze podregionów elbląskiego i olsztyńskiego, gdzie wynosiła ona odpowiednio 19,8 i 18,3%. Od 2003 r. wskaźnik ten w województwie warmińsko-mazurskim spadł w mniejszym stopniu niż w innych województwach, co jest poniekąd efektem ograniczonego potencjału lokalnych firm do redukcji poziomu bezrobocia. Pewną pozytywną oznaką może być zmniejszenie zróżnicowania wewnątrzregionalnego, przy czym, podobnie jak w przypadku innych wskaźników, wynika ono nie tyle z poprawy sytuacji podregionu ełckiego, co pogorszenia się jej w podregionie olsztyńskim.

Wykres 34. Ewolucja stopy bezrobocia w relacji do średniej krajowej



Wykres 35. Ewolucja wskaźnika bezrobocia długookresowego (liczba bezrobotnych dłużej niż 12 miesięcy w odniesieniu liczby bezrobotnych ogółem) w relacji do średniej krajowej

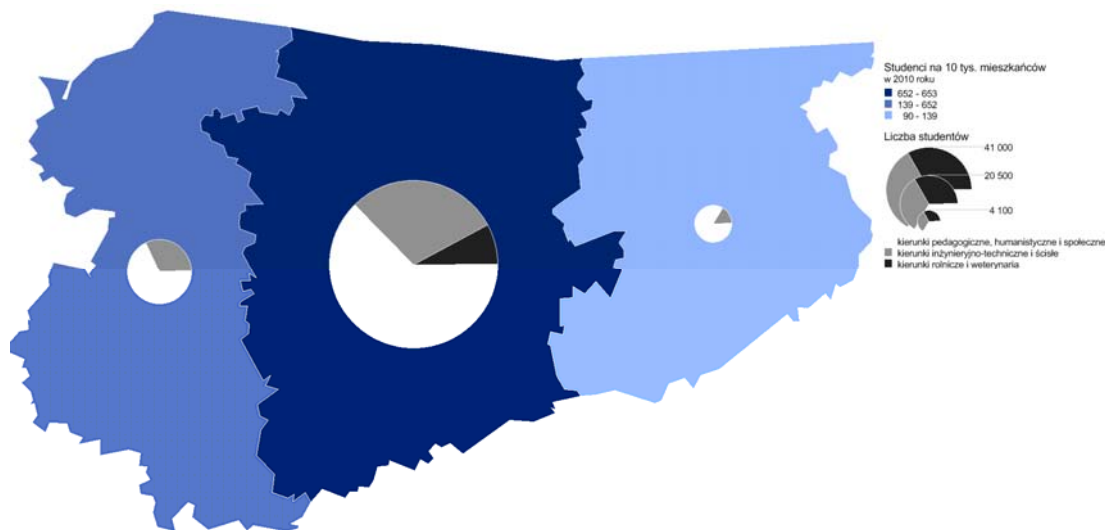


Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych BDL GUS

Wykres 30. potwierdza, że województwo warmińsko-mazurskie stosunkowo w mniejszym stopniu – pod względem zmian stopy bezrobocia rejestrowanego – korzystało ze skutków szybszego rozwoju w latach 2005-2008. Stopa bezrobocia w relacji do przeciętnej w kraju wzrosła we wszystkich trzech podregionach, najsilniej we wschodniej części województwa.

Ciekawych informacji dostarczają wykresy kołowe, obrazujące strukturę bezrobotnych ze względu na czas pozostawania bez pracy. Jest ona podobna w podregionach olsztyńskim i ełckim i mniej korzystna na obszarze podregionu elbląskiego. Może to oznaczać, że niedopasowanie umiejętności bezrobotnych do potrzeb pracodawców jest istotniejszym problemem w zachodniej części województwa. Inną potencjalną przyczyną takiej sytuacji jest fakt, że znaczną część miejsc pracy w tym podregionie stanowią te w sektorze turystyki, charakteryzujące się dużą sezonowością.

Mapa 16. Studenci na 10 tys. mieszkańców i struktura kształcenia w 2010 r. w podregionach województwa warmińsko-mazurskiego.



Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych BDL GUS

Kapitał ludzki jest jednym z najistotniejszych czynników oddziałujących na lokalne rynki pracy. Mapa 16 potwierdza tezę o skupieniu życia akademickiego województwa w Olsztynie. Liczba studentów na 10 tys. mieszkańców jest tam ponad sześciokrotnie większa niż w podregionie ełckim i czterokrotnie wyższa niż w elbląskim. W tym obszarze potencjał metropolitalny Olsztyna nie budzi wątpliwości, co czyni stolicę województwa niekwestionowanym regionalnym liderem edukacji na poziomie wyższym.

Struktura studentów według głównych kierunków kształcenia wydaje się nie odpowiadać w pełni potrzebom rozwojowym poszczególnych subregionów – w szczególności brak kształcenia na kierunkach rolniczych w podregionach ełckim i elbląskim jest niekorzystny w kontekście potencjalnego rozwoju wysokotowarowego rolnictwa oraz przetwórstwa spożywczego. Większość studentów kształci się w dziedzinach o potencjalnie mniejszym wpływie na regionalną gospodarkę – humanistycznych, pedagogicznych i społecznych. Od 2003 r. można jednak zaobserwować rosnące zainteresowanie studentów kierunkami technicznymi i inżynierskimi. Potwierdzenie tych wniosków wymaga jednak szerszej analizy, uwzględniającej jakość kształcenia na poszczególnych kierunkach.

Wniosek
Silne zróżnicowanie wewnętrzne województwa, w pewnym stopniu widoczne specjalizacje poszczególnych obszarów.
rekomen dacja
Pogłębienie diagnozy przestrzennego zróżnicowania województwa, włącznie z określeniem subregionów funkcjonalnych, wraz z ich przewagami i barierami rozwojowymi. Zwiększenie wagi wymiaru przestrzennego Strategii i zróżnicowanie zakresu i instrumentów interwencji w zależności od potrzeb regionów.

wniosek
Duże znaczenie dostępności komunikacyjnej dla atrakcyjności inwestycyjnej.
rekomen dacja
Identyfikacja obszarów, na których działania przyciągające inwestorów powinny być prowadzone najintensywniej, gdyż mają największe szanse powodzenia – w połączeniu z postulowanym powyżej większym znaczeniem wymiaru przestrzennego interwencji.

kluczowy wniosek
Postępująca dywergencja województwa w stosunku do średniej krajowej w PKB na pracującego i PKB na mieszkańca.
rekomen dacja
Wzrost PKB na mieszkańca będzie można osiągnąć głównie poprzez wzrost produktywności. W związku z tym konieczny jest nacisk na wzrost produktywności i innowacyjności przedsiębiorstw – w obszarach w których województwo posiada przewagi komparatywne.

wniosek
Struktura kształcenia studentów, szczególnie w podregionach ełckim i elbląskim, skoncentrowana na kierunkach humanistycznych.
rekomendacja
Wykonanie pogłębionej diagnozy potrzeb województwa w zakresie kapitału ludzkiego (z uwzględnieniem ruchów migracyjnych i starzenia się zasobów pracy), oddziaływanie na szkoły wyższe (przez dostarczanie informacji, względem programu dofinansowane) celem modyfikacji struktury kształcenia.

3.4 Podsumowanie – ocena aktualności diagnozy i odpowiedź na pytania badawcze

3.4.1 Ogólna aktualność diagnozy – podstawowe spostrzeżenia

Choć w ujęciu bezwzględny w większości analizowanych obszarów nastąpiła wyraźna poprawa, to sformułowana w 2005 r. analiza SWOT w dalszym ciągu dobrze opisuje sytuację województwa warmińsko-mazurskiego – szczególnie w obszarze wniosków wskazujących na pozycję Warmii i Mazur na tle reszty kraju. Wynika to przede wszystkim z odległości dzielącej województwo warmińsko-mazurskie od reszty kraju i tego, że problemy, które zostały zidentyfikowane w 2004 r. są w dalszym ciągu aktualne, choć mniejsza jest ich skala. Mocne strony regionu nie zostały w pełni wykorzystane, z kolei szanse i zagrożenia są następstwem uwarunkowań zewnętrznych, które zmieniają się stosunkowo powoli. W konsekwencji to, że analiza SWOT jest wciąż aktualna nie implikuje nieskuteczności prowadzonej w ramach Strategii interwencji, jest natomiast przede wszystkim konsekwencją bardzo dużego dystansu dzielącego województwo od lepiej rozwiniętych regionów polskich i europejskich w momencie wyjściowym. W szczególności, aktualne pozostają wnioski odnoszące się do:

- niewielkiej konkurencyjności regionalnej gospodarki oraz funkcjonujących na terenie województwa przedsiębiorstw;
- branż zidentyfikowanych jako potencjalne "koła zamachowe" regionalnej gospodarki: turystyki, rolnictwa i przetwórstwa spożywczego, meblarstwa i obróbki drewna oraz usług skierowanych dla osób starszych;
- niewystarczającej akumulacji kapitału ludzkiego oraz niezadowalającego powiązania systemu kształcenia z wymaganiami rynku pracy;
- niezadowalającej dostępności Warmii i Mazur – tak w ujęciu zewnętrznym, jak i wewnętrznym.

Niezależnie od braku przesłanek pozwalających na uznanie opracowanej w 2005 r. diagnozy za ogólnie nieaktualną, wydaje się, że jej zawartość powinna zostać poddana gruntownej rewizji. Wynika to z następujących przyczyn:

- Diagnoza powinna być w większym stopniu oparciem dla projektowanej interwencji. Obecnie ani synteza diagnozy przedstawiona w Strategii, ani jej rozszerzona wersja²² nie stanowią w niektórych obszarach tematycznych wystarczającej podstawy do sformułowania takich, a nie innych celów. Oznacza to w szczególności konieczność pełniejszego merytorycznego uzasadnienia identyfikacji komparatywnych przewag (endogenicznych potencjałów) województwa, np. sekcji gospodarki uznawanych za priorytetowe, poprzez przywołanie obiektywnych wartości wskaźników lub powołanie się na zewnętrzne opracowania.
- Diagnoza w obecnej wersji Strategii w zbyt małym stopniu uwzględnia wymiar terytorialny. Choć założenia interwencji określono m.in. na podstawie kwantyfikacji potencjałów rozwojowych gmin, to uzasadniona wydaje się identyfikacja obszarów funkcjonalnych województwa (przykładowy sposób delimitacji tych obszarów pokazano w rozdziale 4.3) wraz z przedstawieniem uwarunkowań sytuacji w każdym z nich. Takie podejście powinno docelowo pozwolić na większą terytorializację celów Strategii – obecnie zaakcentowaną bardzo delikatnie.
- Pomimo aktualności ogólnych wniosków, część zapisów diagnozy odstaje od rzeczywistości w niektórych obszarach tematycznych. Przykładowo – w związku z bardzo dużymi inwestycjami w bazę hotelarsko-gastronomiczną w ramach RPO WiM, teza o braku infrastruktury turystycznej uległa częściowej dezaktualizacji. Podobnie, m.in. dzięki realizacji Strategii nieaktualne się także zapisy o braku regionalnego systemu wspierania innowacyjności oraz braku centrum obsługi inwestora.

3.4.2 Aktualność wniosków diagnozy problemowej

Zdecydowana większość wniosków zawartych w diagnozie problemowej okazała się trafna i wciąż zachowuje swoją aktualność. Oznacza to, że nie udało się rozwiązać palących problemów województwa, a pod względem rozwoju społeczno-gospodarczego wciąż zajmuje ono jedno z ostatnich miejsc w kraju. Sytuacja na rynku pracy jest trudna, województwo charakteryzuje się bardzo wysokim bezrobociem rejestrowanym, a w ciągu ostatnich kilku lat jego sytuacja na tle kraju się pogorszyła (choć w 2010 r. zaobserwowano odwrócenie się tej tendencji). Zewnętrzna dostępność komunikacyjna regionu poprawiła się w niewielkim stopniu, choć dzięki inwestycjom realizowanym przy współudziale środków unijnych w najbliższych latach może się to zmienić.

Warmińsko-mazurskie przedsiębiorstwa wciąż są mało konkurencyjne, choć w kontekście planów dotyczących wydatkowania środków w nowej perspektywie i dokumentu Europa 2020 należałoby temu zagadnieniu poświęcić więcej miejsca w diagnozie. Szczególnie niepokojący jest wzrost luki produktywności pracy pomiędzy Polską, a województwem warmińsko-mazurskim. Podobne zastrzeżenia dotyczą poziomu przedsiębiorczości i atrakcyjności inwestycyjnej. Szczególne miejsce ma w tym kontekście specjalizacja gospodarcza – w istocie jest ona szansą na rozwój regionu, dlatego należy poświęcić temu zagadnieniu więcej miejsca i skoncentrować się na zmianach uwarunkowań rozwoju branż specyficznych dla województwa. Okazuje się bowiem, że liczba turystów zagranicznych spada, podobnie jak produktywność w rolnictwie, co oznacza że województwo stopniowo traci swoje przewagi konkurencyjne. Ponadto, bardzo istotne jest terytorialne wyodrębnienie obszarów

²² W. Dziemianowicz, J. Szlachta, *Konkurencyjność Warmii i Mazur – diagnoza problemowa*, Warszawa 2005.

charakteryzujących się specyficzną przewagą – o ile rozwój turystyki stanowi szansę rozwojową dla Krainy Wielkich Jezior Mazurskich, o tyle w północnej części województwa należy skoncentrować się raczej na wspieraniu przemysłu drzewnego i rolnictwa. Próbę wyodrębnienia tych obszarów stanowi kolejny podrozdział, w którym zastosowaliśmy innowacyjną metodę grawitacyjnego określania potencjału rozwojowego.

Zgodnie z danymi pochodzącymi z BAEL, sytuacja na rynku pracy województwa poprawiła się w nieco większym stopniu niż średnio w kraju, przy czym wpływ na to miała przede wszystkim zmiana uwarunkowań zewnętrznych. Bezrobocie rejestrowane wciąż jest jednak bardzo wysokie. Problemem na który nie zwrócono uwagi w 2005 r. jest znacząca rozbieżność pomiędzy danymi pochodzącymi z Urzędów Pracy, a miernikami wynikającymi z Badania Aktywności Ekonomicznej Ludności. Wyjaśnienie tego zjawiska powinno być częścią zaktualizowanej diagnozy. Sytuacja warmińsko-mazurskiej młodzieży na rynku pracy nie jest trudniejsza niż położenie ich rówieśników w innych częściach kraju. Problemem specyficznym dla województwa jest wysokie bezrobocie kobiet i wczesne opuszczanie przez nie rynku pracy.

Utrzymuje się również kierunek i dynamika procesów demograficznych, przy czym wciąż nie udaje się wykorzystać szansy rozwojowej regionu, jaką jest rozwijanie usług dla osób starszych. Z kolei młodzi ludzie wyjeżdżają z regionu, nie widząc tu perspektyw rozwojowych.

Zróżnicowanie wewnątrzregionalne jest istotnym problemem województwa i co do zasady nie zmieniło się w ostatnich latach. W przypadku większości zmiennych, nieco poprawiło się położenie podregionu ełckiego, a środek ciężkości zamożności, konkurencyjności i nowoczesności przesunął się nieco na wschód. Może to wynikać częściowo z poprawy dostępności komunikacyjnej Warszawy z podregionu ełckiego (uzyskanej dzięki inwestycjom drogowym współfinansowanym w ramach NPR 2004-2006), dzięki czemu możliwe jest korzystanie z owoców wzrostu stolicy.²³ Hipotezę tę zdaje się potwierdzać fakt, że w największym stopniu sytuacja poprawiła się w południowo-wschodniej części województwa, która zyskała na dostępności komunikacyjnej dzięki budowie drogi ekspresowej S8 na odcinku Radzymin–Wyszaków. Podobnym impulsem rozwojowym dla zachodniej części województwa będzie budowa trasy S7 w najbliższych latach – warto wykorzystać jej obecność dla przyciągnięcia inwestorów zagranicznych, których pojawienie się może wpłynąć na nowoczesność przemysłu, który odgrywa w tym podregionie większą rolę niż w innych. Wciąż problemem pozostaje brak pomysłu rozwojowego na północne tereny województwa.

Pomimo korzystnych zmian, sytuacja w zakresie dostępności komunikacyjnej województwa wciąż jest zła, w szczególności dotyczy to jego północnej części. Podobnie jak w całej Polsce, nieco zaniedbany jest transport kolejowy. Dopiero za kilka lat funkcjonować będzie lotnisko w Szczytnie-Szymanach, szlaki wodne nie są eksploatowane.

Wejście Polski do Unii Europejskiej przyniosło wiele zmian na wsi – pojawiły się dopłaty dla rolników, a programy operacyjne poświęcone obszarom wiejskim umożliwiły przyspieszenie ich rozwoju. Z wywiadów IDI wynika, że obraz rolnictwa w województwie warmińsko-mazurskim nieco się zmienił, a korzystna struktura gospodarki wciąż stanowi potencjał rozwojowy regionu. Z drugiej strony, mechanizacja rolnictwa wciąż jest na niskim poziomie, tereny wiejskie charakteryzują się również bardzo wysokimi wskaźnikami bezrobocia.

²³ Zgodnie z hipotezą polaryzacyjno-dyfuzyjnego modelu rozwoju.

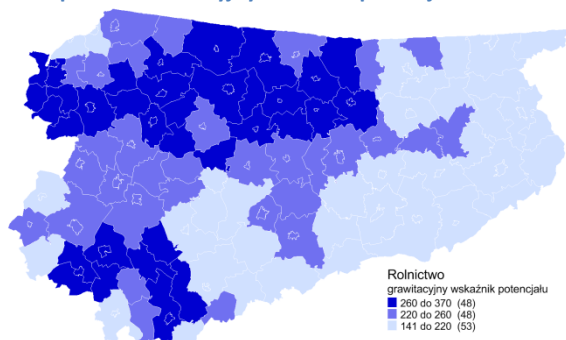
Podsumowując, większość wniosków prezentowanych w diagnozie zawartej w Strategii wciąż jest aktualnych, pożądane jest jedynie jej uzupełnienie o pewne elementy. W szczególności należy ją rozbudować o identyfikację potencjałów rozwojowych poszczególnych gmin – następny podrozdział pokazuje przykład identyfikacji potencjałów rozwojowych przy pomocy wskaźników grawitacyjnych.

3.4.3 Próba identyfikacji potencjałów rozwojowych gmin – grawitacyjne wskaźniki potencjałów

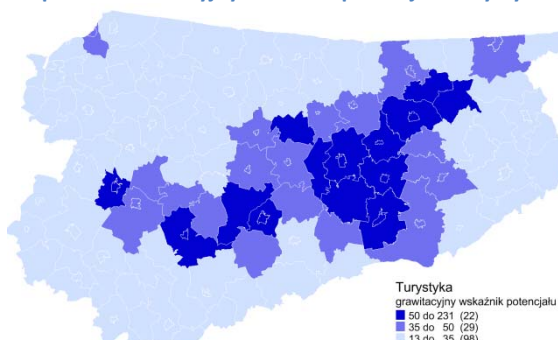
Metoda grawitacyjnych wskaźników potencjałów gmin opiera się na założeniu, że takie branże jak turystyka, rolnictwo i przetwórstwo rolne, czy przemysł koncentrują się na pewnych obszarach – swoistych klastrach składających się z kilku - kilkunastu gmin. Dzięki bliskości innych podmiotów zajmujących się działalnością danego typu, przedsiębiorstwa osiągają korzyści skali, mogąc korzystać ze wspólnych sieci dystrybucji i zaopatrzenia, usług wyspecjalizowanych instytucji otoczenia biznesu, czy nawet prowadzić wspólnie badania i działania lobbingsowe. Koncentracja w jednym miejscu działalności określonego typu jest korzystna również dla dostawców dóbr publicznych – z wybudowanej infrastruktury korzystać może wielu inwestorów.

W niniejszym podrozdziale pokażemy w jaki sposób wykorzystać osiągnięcia ekonomii przestrzennej do wskazania pewnych obszarów, charakteryzujących się potencjałem określonego typu.²⁴ Nadmienić w tym miejscu należy, że poniższa część stanowi jedynie przykład ukazania potencjałów rozwojowych gmin i narzędzia, które może być pomocne w delimitacji tego typu obszarów. Szczegółowe określenie potencjałów rozwojowych gmin wymaga przeprowadzenia dogłębnych badań, obejmujących znacznie więcej obszarów tematycznych, niż te opisane w niniejszej części i powinno stanowić obszerną część diagnozy zaktualizowanej Strategii. W szczególności, przedstawione poniżej wyniki nie powinny być jednoznacznym wyznacznikiem, na postawie którego podejmowane będą strategiczne decyzje charakteryzujące się długookresowymi skutkami.

Mapa 17. Grawitacyjny wskaźnik potencjału rolnictwa



Mapa 18. Grawitacyjny wskaźnik potencjału turystycznego



Źródło: Obliczenia własne

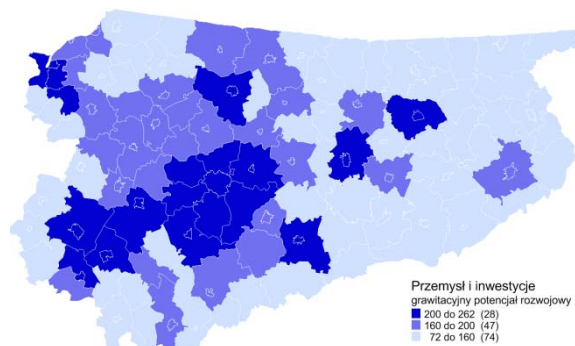
W przypadku potencjału turystycznego wskaźniki grawitacyjne doskonale pokazują obszary charakteryzujące się największą atrakcyjnością turystyczną (Kraina Wielkich Jezior Mazurskich) i mogą posłużyć bezpośrednio do delimitacji obszarów na których warto koncentrować wsparcie działalności turystycznej. W odniesieniu do rolnictwa również widoczna jest koncentracja potencjałów – przede wszystkim w północnej i zachodniej części województwa.

Dla przemysłu i inwestycji zagranicznych widoczna jest koncentracja potencjału w okolicach Olsztyna, a także Ostródy, Olsztyńska, Iławy i Elbląga. Potencjał dla inwestycji zagranicznych jest bardziej

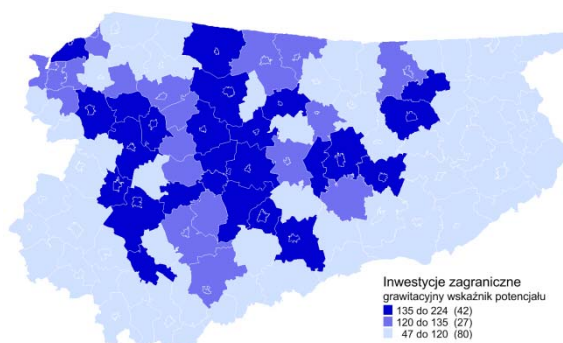
²⁴ Szczegóły dotyczące procedury obliczania wskaźników znajdują się w aneksie 1.

rozproszony, co wynika z niewielkiej jego obecności w regionie. Pomimo to widoczna jest pewna koncentracja kapitału zagranicznego wzdłuż drogi krajowej nr 7 i w okolicach Olsztyna. BIZ są pewną szansą rozwojową również dla gmin z Krainy Wielkich Jezior Mazurskich – pamiętać jednak należy, że na tym obszarze inwestują głównie przedsiębiorstwa z branży turystycznej, a więc mało innowacyjnej.

Mapa 19. Grawitacyjny wskaźnik potencjału przemysłu i inwestycji



Mapa 20. Grawitacyjny wskaźnik potencjału inwestycji zagranicznych



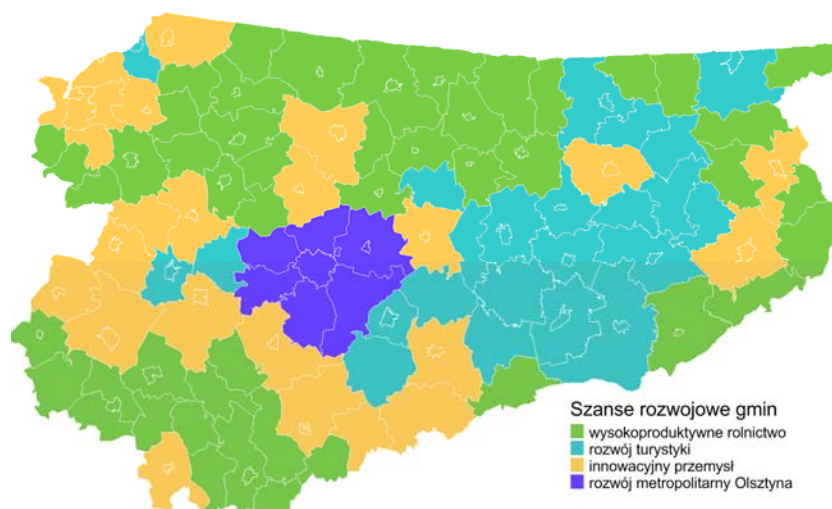
Źródło: Obliczenia własne

Ostatnim etapem analiz grawitacyjnych potencjałów rozwojowych było wskazanie, który z czterech czynników – rozwój metropolitalny Olsztyna, rozwój turystyki, ekologiczne rolnictwo czy przemysł i inwestycje zagraniczne może w przyszłości stanowić przewagę gminy i które z endogenicznych potencjałów należy wspierać. Z potencjału rozwojowego stolicy województwa z pewnością korzystać będą najbliższe gminy, dlatego dla każdej z gmin, nieprzylegających bezpośrednio do Olsztyna, oceniliśmy, w którym obszarze dysponuje ona największą przewagą, porównując miejsca rankingowe gminy w każdym z trzech pozostałych wymiarów.²⁵

Wyniki tych obliczeń przedstawia mapa. Okazuje się, że zarówno tereny turystyczne, jak i rolnicze łączą się ze sobą tworząc obszary, na których warto rozwijać te przewagi. Potencjał rozwojowy dla przemysłu i inwestycji zagranicznych jest mniej skoncentrowany, przy czym gminy charakteryzujące się takimi przewagami znajdują się najczęściej w podregionie elbląskim, a także na południu podregionu olsztyńskiego.

²⁵ Zbiór obszarów tematycznych J , w których mogłaby specjalizować się dana gmina, nieprzylegająca bezpośrednio do Olsztyna wybraliśmy zgodnie z regułą J , gdzie i to pozycja rankingowa gminy w obszarze i , przy porządku rosnącym danym przez grawitacyjny wskaźnik potencjału gminy w obszarze i , a zbiór $I = \{\text{rolnictwo, turystyka, przemysł i inwestycje zagraniczne}\}$ to zbiór potencjalnych obszarów tematycznych. W celu lepszej identyfikacji potencjałów rozwojowych, należałoby ten zbiór poszerzyć, a także zweryfikować dobór wskaźników, co jednak wymaga osobnych analiz.

Mapa 21. Szanse rozwojowe gmin



Źródło: Obliczenia własne

Poszczególne potencjały rozwojowe nie są ekskluzywne – najlepszym przykładem jest gmina Giżycko, która może rozwijać się zarówno w kierunku turystycznym, jak również budować innowacyjny przemysł i przyciągać inwestycje zagraniczne. Z kolei w południowo-wschodniej części województwa warto się skoncentrować na rolnictwie, ponieważ charakteryzuje się ona znacznie mniejszą atrakcyjnością turystyczną niż gminy z Krainy Wielkich Jezior Mazurskich, a słaba dostępność komunikacyjna utrudnia pozyskiwanie inwestorów.²⁶

Reasumując, odpowiedzią na zróżnicowane potrzeby gmin jest zdywersyfikowana polityka ukierunkowana na wspieranie różnych obszarów. Ze względu na efekty skali, warto wyróżnić specyficzne obszary interwencji, złożone z kilkunastu gmin, charakteryzujące się wspólnymi uwarunkowaniami i z jednym celem rozwojowym. Pewnym pomysłem na delimitację granic tych obszarów (a także na wyznaczenie dla nich specyficznych potencjałów) jest zbadanie grawitacyjnych wskaźników, uwzględniających nie tylko wartość miernika w danej gminie, ale również w jej otoczeniu.

3.4.4 Aktualność analizy SWOT

Analiza SWOT w *Strategii rozwoju województwa warmińsko-mazurskiego* jest swoistym podsumowaniem rozdziału diagnostycznego, dlatego jej aktualność jest nieodłącznie związana z aktualnością głównej części diagnozy. Pomimo to, warto wskazać kilka elementów analizy SWOT, które wymagają aktualizacji bądź korekty.

Jeżeli chodzi o gospodarkę i innowacyjność, to wciąż do mocnych stron należy zróżnicowanie branżowo-przemysłowe. Pomimo to, trudno uznać branżę turystyczną czy przemysł meblarski za innowacyjne – zgodnie z klasyfikacją Eurostatu należą one do obszarów niskich technologii, niewymagających wiedzy. Tym samym silną stroną województwa pozostaje istnienie w nim branż, w których ma ono wyraźną przewagę konkurencyjną, ale za słabą stroną uznać należy brak specjalizacji regionu w branżach wysokich technologii. Również dane o inwestycjach zagranicznych wskazują, że liczba podmiotów zagranicznych inwestujących w województwie warmińsko-mazurskim

²⁶ Warto w tym miejscu zwrócić uwagę, że na gminy w tym rejonie silnie oddziałują również gminy położone w województwie podlaskim, nieuwzględnione w modelu.

jest stosunkowo niska. Obecność dużych firm w regionie jest mniejsza niż w innych obszarach kraju, a więc nie stanowi mocnej strony województwa.

Słabe strony w obszarze gospodarki i innowacyjności wciąż są aktualne.²⁷ Podstawową zmianą, której należy dokonać w tej części analizy SWOT jest szersze uwzględnienie IOB i systemu wsparcia innowacji, który budowany jest w dużej mierze ze środków funduszy strukturalnych UE. Przede wszystkim należy w tym obszarze uwzględnić wyniki ewaluacji dotyczących współpracy przedsiębiorstw i IOB, a także działalności WMARR.

Aby wykorzystać szanse rozwojowe gmin, należy opisać ich potencjał rozwojowy i prowadzić bardziej skoncentrowaną politykę nakierowaną na rozwój konkretnych branż. W szczególności, ożywienie gospodarcze mające miejsce dzięki napływowi inwestorów zagranicznych i wzrostowi popytu na usługi turystyczne będą mogły być wykorzystane jedynie wtedy, kiedy zostanie poprawiona dostępność komunikacyjna województwa. Warto zauważyć ponadto, że niektóre zagrożenia opisane w analizie SWOT zmaterializowały się w ostatnich latach (pogorszenie się koniunktury gospodarczej w kraju, kryzys gospodarczy poza jego granicami, brak preferencji prawnych i ekonomiczno-finansowych dla turystyki), a pomimo to sytuacja regionu nie uległa pogorszeniu. W konsekwencji należy je usunąć z analizy SWOT. W ich miejsce warto dodać zagrożenia związane z ograniczeniem finansowania z funduszy strukturalnych Unii Europejskiej, które spowodowałoby istotne zahamowanie inwestycji, brak finansowania dla IOB i systemu wspierania innowacji i w konsekwencji spowolnienie tempa modernizacji regionu.

Również analiza SWOT w obszarze rozwoju zasobów ludzkich i społeczeństwa pozostaje aktualna, co wynika częściowo z jej ogólności. Należałoby jedynie usunąć brak poczucia bezpieczeństwa publicznego z listy zagrożeń. Nie jest również jasne, jak należy rozumieć sformułowanie „utrata obszarów rozwojowych przez województwo”. Zamiast takich ogólnych stwierdzeń warto przytoczyć bardziej szczegółowe zagrożenia i szanse opisane w diagnozach szczegółowych do celów operacyjnych 2.1-2.4.

W obszarze aspektów przestrzennych, infrastruktury i środowiska należy wprowadzić szereg zmian, które pozwoliłyby dostosować diagnozę do nowych uwarunkowań, w szczególności do zmian w zakresie dostępności komunikacyjnej. Istotne jest również dokonanie zmian w obszarze środowiska, zarówno pojmowanego w ujęciu globalnym (uwzględnienie zmian klimatycznych), jak również lokalnym. Ten obszar tematyczny diagnozy należy potraktować w sposób rozszerzony, ze względu na jego istotność dla wykorzystania potencjałów gospodarczych i turystycznych.

Diagnoza SWOT dla rolnictwa nie straciła aktualności pomimo licznych inwestycji w tym obszarze – również w tym przypadku jest to częściowo efekt tego, że jest ona dosyć powierzchowna. Rozwijanie ekologicznego rolnictwa jest zadaniem stosunkowo trudnym i wymaga planu działań - jego załącznikiem może być przyjęty przez Zarząd Województwa Warmińsko-Mazurskiego 7 czerwca 2011 r., *Program Odnowy Wsi Województwa Warmińsko-Mazurskiego*. Szczegółowa diagnoza rolnictwa w województwie jest częścią opisu celu operacyjnego 1.4.

²⁷ por. Gaczek W.M. (2009), *Gospodarka oparta na wiedzy w regionach polskich* [w:], S. Ciok, P. Migoń (red.), 2010 *Przekształcenia struktur regionalnych. Aspekty społeczne, ekonomiczne i przyrodnicze*,

Tabela 6. Aktualność analizy SWOT - podsumowanie

obszar tematyczny	elementy wymagające aktualizacji	elementy uzupełniające analizę SWOT
Gospodarka i innowacyjność	<ul style="list-style-type: none"> - Opisanie specjalizacji regionu w branżach niskich technologii i niewymagających wiedzy; - Uwzględnienie niewielkiej liczby dużych przedsiębiorstw. 	<ul style="list-style-type: none"> - Szersze uwzględnienie działalności IOB i WMARR i systemu wsparcia innowacji; - Uwzględnienie zagrożeń związanych z ustaniem napływu środków z funduszy strukturalnych UE.
Rozwój zasobów ludzkich i społeczeństwo	<ul style="list-style-type: none"> - Usunięcie zagrożenia określonego jako brak poczucia bezpieczeństwa publicznego; - Doprecyzowanie pojęcia „utrata obszarów rozwojowych przez województwo”. 	<ul style="list-style-type: none"> - Dodanie nowych szans i zagrożeń opisanych w diagnozach szczegółowych do celów operacyjnych 2.1-2.4.
Aspekty przestrzenne, infrastruktura i środowisko	<ul style="list-style-type: none"> - Uwzględnienie zmian w dostępności komunikacyjnej. 	<ul style="list-style-type: none"> - Uwzględnienie zmian klimatycznych wpływających na długość sezonu turystycznego; - Uwzględnienie szans i zagrożeń związanych z intensywną eksploatacją turystyczną lasów i jezior; - Szersze włączenie aspektów ochrony środowiska.
Rolnictwo i obszary wiejskie	<ul style="list-style-type: none"> - Uwzględnienie <i>Programu Odnowy Wsi Województwa Warmińsko-Mazurskiego</i>. 	<ul style="list-style-type: none"> - Rozszerzenie analizy SWOT o szanse i zagrożenia opisane w szczegółowej diagnozie do celu operacyjnego 1.4.

Źródło: Opracowanie własne

wniosek
Diagnoza pozostaje ogólnie aktualna, jednak w wybranych obszarach konieczna jest jej modyfikacja. W szczególności diagnoza w niewystarczającym stopniu dostarcza informacji umożliwiających tematyczne i przestrzenne ukierunkowanie interwencji.
rekomendacja
Aktualizacja i pogłębienie diagnozy, w większym stopniu uwzględniające identyfikację potencjałów rozwojowych, wymiaru przestrzennego oraz ich zmian od 2005 r. (np. rozwój bazy gastronomiczno-hotelarskiej).

4 System realizacji i monitorowania Strategii

4.1 Miejsce Strategii w zarządzaniu rozwojem województwa warmińsko-mazurskiego

Umieszczenie Strategii w systemie polityki regionalnej województwa warmińsko-mazurskiego zostało określone w zapisach obowiązującej wersji tego dokumentu. W kontekście planowanej aktualizacji Strategii należy jednak poddać sformułowane przed sześciu laty założenia gruntownej weryfikacji, biorąc pod uwagę zarówno uwarunkowania zewnętrzne istniejące już w 2005 r., jak i nowe czynniki, które zaistniały po tej dacie. Należy tu wymienić m.in. zapisy kluczowych dokumentów wspomnianych w rozdziale 2. W szczególności kontekst wyznaczają:

- ustawa o samorządzie województwa i ustawa o zasadach prowadzenia polityki rozwoju (w szczególności ta druga, przyjęta po sformułowaniu obowiązującej wersji Strategii), które nakładają szereg wymogów zarówno co do kształtu Strategii, jak i procesu jej tworzenia i konsultowania;
- zmiany w celach strategicznych polityki społeczno-gospodarczej, w tym w szczególności nowy paradygmat polityki regionalnej – zmuszający, w pewnym stopniu do zmiany filozofii formułowania celów, w tym przede wszystkim w zakresie koncentracji interwencji i dokonania wyboru strategicznego;
- sformułowane w KSRR i dokumentach roboczych założenia co do sposobu operacjonalizacji interwencji po 2013 r. – w szczególności ułatwienie koncentracji i koordynacji interwencji za pośrednictwem RZPR oraz kontraktów terytorialnych.

Powyższe dokumenty w równym stopniu dotyczą strategii rozwoju wszystkich polskich województw. Istnieją jednak pewne specyficzne cechy województwa warmińsko-mazurskiego, które należy mieć na uwadze podczas tworzenia założeń Strategii nowej generacji.

- Uspołeczniiony proces osiągania konsensusu na szczeblu województwa. Strategia opracowana w 2000 r. i gruntownie zaktualizowana pięć lat później była wynikiem porozumienia osiągniętego przez głównych interesariuszy w zakresie najważniejszych priorytetów polityki rozwoju w województwie warmińsko-mazurskim. W świetle opinii zgromadzonych podczas niniejszej ewaluacji, takie podejście powinno zostać podtrzymane także przy najbliższej aktualizacji omawianego dokumentu.
- Dążenie do wypracowania konsensu jest o tyle istotne w przypadku województwa warmińsko-mazurskiego, że jest to region o charakterze policentrycznym, wykazujący pewne tendencje odśrodkowe (np. Elbląg), bez jednoznacznego i niekwestowanego lidera gotowego podjąć się roli koordynatora procesów rozwojowych. Stolica województwa – Olsztyn może być rozpatrywany w tych kategoriach jedynie jako lider potencjalny, a nie faktyczny.

Tabela 7. Wybrane dylematy dotyczące roli Strategii nowej generacji w polityce regionalnej prowadzonej w województwie warmińsko-mazurskim

dylemat	uszczerbowienie	formuła aktualnej Strategii	propozycja rozwiązania
podmiotowy zakres Strategii	opcja 1: Strategia zawiera wyłącznie realne zobowiązania samorządu województwa	opcja 2	utrzymanie opcji 2 , z jednoczesnym określeniem obszarów, które samorząd województwa traktuje jako swoje realne zobowiązania (opcja 1)
	opcja 2: Strategia zawiera wszystkie istotne działania rozwojowe prowadzone w województwie niezależnie od tego, kto jest za nie odpowiedzialny		
przedmiotowy zakres Strategii	opcja 1: Strategia zawiera wyłącznie bardzo selektywną listę kluczowych dla regionu działań prorozwojowych	opcja 2	odejście, co do zasady, od opcji 2 na rzecz opcji 1 – działania rutynowe co najwyżej jako wyjątek, a nie jako reguła
	opcja 2: Strategia zawiera także niektóre działania o charakterze rutynowym, jeśli są one istotne z punktu widzenia regionu		
poziom wyboru publicznego zapisanego w Strategii	opcja 1: Strategia dokonuje przesądzeń w kluczowych polach decyzyjnych	opcja 1/opcja 2 – w zależności od obszaru tematycznego	odejście od opcji 2 na rzecz opcji 1
	opcja 2: Strategia wyznacza jedynie zestaw potencjalnych kierunków polityki, z których zarząd województwa wybiera działania podejmowane w danym okresie		

Źródło: Opracowanie własne

Analizując zapisy Strategii oraz konfrontując je z wspomnianymi powyżej uwarunkowaniami zewnętrznymi oraz opiniami głównych interesariuszy uczestniczących w ewaluacji, można sformułować trzy podstawowe dylematy dotyczące roli i zawartości Strategii nowej generacji.

- Dylemat pierwszy dotyczy tego, w jakim stopniu Strategia powinna określać cele samorządu (zarządu) województwa, a w jakim być dokumentem wskazującym na priorytety rozwojowe regionu w szerszym kontekście, abstrahującym od istniejącej struktury instytucjonalnej. Obowiązująca wersja Strategii jednoznacznie wpisuje się w drugi z wymienionych wariantów – działania leżące w bezpośredniej gestii samorządu województwa stanowią jej podstawę, która jednak została znacznie rozszerzona o różnorodne zadania realizowane przez inne podmioty. Takie podejście należy uznać za słuszne. Jednak, w kontekście planowanej aktualizacji, warto rozważyć wydzielenie celów, które samorząd województwa traktuje jako własne, które jako całkowicie zewnętrzne, a które jako wspólne z niezależnymi od niego podmiotami.
- Drugi dylemat sprowadza się do pytania, czy dokument określający priorytety polityki rozwoju na poziomie regionalnym powinien zawierać wyłącznie działania (zadania) o charakterze strategicznym, czy może także działania (zadania) rutynowe, które zostały uznane za istotne. Obecna wersja Strategii nie jest w tym wymiarze jednolita: niektóre cele

operacyjne mają faktycznie charakter strategiczny (np. 1.1, 2.1), natomiast inne – zdecydowanie bardziej rutynowy (np. 2.2, 2.4). Podczas prac nad aktualizacją dokumentu należy dołożyć starań, aby cele należące do drugiej grupy albo całkowicie wyeliminować, albo ograniczyć do minimum.

- Trzeci dylemat dotyczy stopnia, w jakim zapisy Strategii powinny mieć charakter przesądający o kierunkach przyszłej interwencji publicznej. Jednym z możliwych rozwiązań jest podejście przyjęte w obecnej wersji dokumentu polegające na uwzględnieniu stosunkowo szerokiej grupy działań, z której dopiero wybierane są przedsięwzięcia faktycznie realizowane. Takie rozwiązanie pozwala na zachowanie elastyczności, jest jednak częściowo sprzeczne ze strategicznym charakterem dokumentu. Dlatego też proponujemy, aby zakres interwencji w zaktualizowanej Strategii był w większym stopniu przesądający.

wniosek
Obecna formuła Strategii nie pozwala na maksymalne wykorzystanie tego dokumentu do działań i przedsięwzięć kluczowych dla rozwoju województwa warmińsko-mazurskiego.
rekomendacja
Należy w istotny sposób zmienić założenia Strategii tak, aby w większym stopniu: <ul style="list-style-type: none"> • opierała się na realnych zobowiązaniach samorządu województwa; • koncentrowała się na działaniach o charakterze strategicznym, a nie rutynowym; • miała charakter przesądający dla przyszłego kształtu interwencji.

4.2 Przełożenie Strategii na politykę regionalną w województwie warmińsko-mazurskim

Strategia Rozwoju Województwa oddziałuje na rzeczywistość społeczno-gospodarczą za pośrednictwem różnych kanałów. Najbardziej oczywistym jest oddziaływanie przez instrumenty finansowe – tj. interwencja finansowana z różnych źródeł jest operacjonalizowana z uwzględnieniem zapisów Strategii. Zasadniczym przykładem takiego oddziaływania jest powiązanie między Strategią a RPO WiM. Również realizacja komponentów regionalnych PO KL czy PROW (choć przy znacznie mniejszej swobodzie, ze względu na krajowy charakter programów, alokacji itp.) mogła do pewnego stopnia uwzględniać zapisy Strategii. Oczywiście władze województwa realizując strategię mogą też tworzyć instrumenty finansowe zasilane ze środków własnych – jednak ze względu na specyfikę finansów samorządów wojewódzkich ten kanał ma stosunkowo niewielkie znaczenie.

Strategia może się jednak przekładać na rzeczywistość w mniej bezpośredni sposób – poprzez modyfikację zachowania innych podmiotów kształtujących rzeczywistość społeczno-gospodarczą województwa. Najbardziej oczywistym przykładem jest tu informacyjna i koordynacyjna rola Strategii wobec samorządów szczebla powiatowego i gminnego – Strategia wpływa bezpośrednio na ich działania, wyznaczając kontekst zarówno ich własnego programowania rozwojowego, jak i realizowanych projektów inwestycyjnych (niezależnie od źródła ich finansowania). Mniej oczywistym przykładem oddziaływania pośredniego jest przełożenie na inne, regionalne strategie i programy (choć powiązania między poszczególnymi dokumentami są oczywiste).

Poniżej rozważamy i szczegółowo opisujemy wszystkie ww. kanały oddziaływania Strategii.

4.2.1 Oddziaływanie przez instrumenty finansowe

Od 2005 r. proces programowania strategicznego w Polsce jest w dużym stopniu powiązany z programowaniem wydatkowania środków z funduszy strukturalnych Unii Europejskiej. Nie inaczej było w przypadku województwa warmińsko-mazurskiego – Strategia została opracowana jako kluczowy punkt odniesienia dla opracowanego m.in. na jej podstawie Regionalnego Programu Operacyjnego *Warmia i Mazury* na lata 2007-2013. Oceniając ostatecznie przyjęte zapisy tego dokumentu należy stwierdzić, że charakteryzuje go duża zgodność z priorytetami polityki regionalnej określonymi w Strategii. Stosunkowo ścisłe powiązanie pomiędzy Strategią i RPO WiM znalazło swoje odzwierciedlenie przede wszystkim w alokacji środków osiami i działaniami programu.

- Aż 25% łącznej alokacji RPO WiM przeznaczone zostało na Oś Priorytetową 1 *Przedsiębiorczość*, w ramach której Działanie 1.1 *Wzrost konkurencyjności przedsiębiorstw* oraz Działanie 1.2 *Wzrost potencjału instytucji otoczenia biznesu* należy uznać za bezpośrednie odpowiedniki celów operacyjnych Strategii – odpowiednio 1.1 i 1.7.
- O dużym przełożeniu Strategii na alokację środków w ramach RPO WiM świadczy także wyodrębnienie odrębnej Osi Priorytetowej 2 ukierunkowanej na wsparcie sektora turystycznego (15% łącznej alokacji), co nawiązuje zarówno do określonej na poziomie diagnozy specjalizacji regionu w tym obszarze, jak i do celu operacyjnego 1.5.

Co do zasady można stwierdzić, że RPO WiM, w ramach przyznanej województwu warmińsko-mazurskiemu alokacji środków, stanowi dobry instrument realizacji Strategii. Brak uwzględnienia wielu istotnych działań w Programie jest przede wszystkim konsekwencją wprowadzonej na szczeblu centralnym linii demarkacyjnej pomiędzy programami operacyjnymi.²⁸ W szczególności, z tego powodu w ramach RPO WiM nie można było uwzględnić np. wsparcia dla sektora rolniczego oraz rozwoju obszarów wiejskich, a także zarezerwować środków na niektóre kluczowe z punktu widzenia rozwoju regionu inwestycje infrastrukturalne. Także obecnie Strategia przekłada się na realizację Programu – w gminach, zidentyfikowanych w Strategii jako posiadające największy potencjał rozwojowy, skoncentrowano zdecydowaną większość dotychczas rozdysponowanych środków (88%). W oparciu o przeprowadzone w ramach niniejszej ewaluacji badania jakościowe można jednak sformułować dwa obszary, w których założenia RPO WiM nie odpowiadają w wystarczającym stopniu zapisom Strategii:

- kryteria wyboru projektów – na etapie tworzenia szczegółowych opisów poszczególnych osi priorytetowych zapisy nie zostały w wystarczającym stopniu wykorzystane;
- włączenie do Programu obszarów interwencji, które nie znajdują umocowania w zapisach Strategii – dotyczy to przede wszystkim Działania 4.1 *Humanizacja blokowisk*.

Zauważalnie mniejsze jest natomiast przełożenie Strategii na wdrażanie innych instrumentów finansowych polityki spójności UE będących w gestii samorządu województwa – komponentu regionalnego Programu Operacyjnego Kapitał Ludzki oraz niektórych działań Programu Rozwoju Obszarów Wiejskich. Struktura interwencji obydwu programów została z góry określona na szczeblu centralnym, pozostawiając władzom regionalnym ograniczone pole manewru. Pomimo tego, szczególnie wsparcie rozdysponowane w ramach PO KL stanowi duże wsparcie dla realizacji Strategii np. jej celów operacyjnych 1.2, 2.1, 2.2 oraz 2.6. Wynika to przede wszystkim z tego, że wyzwania

²⁸ Należy przy tym zaznaczyć, że realizacja niektórych elementów krajowych programów operacyjnych także sprzyjała osiągnięciu celów Strategii.

rozwojowe województwa warmińsko-mazurskiego w obszarze rynku pracy, integracji społecznej oraz edukacji odpowiadają problemom zidentyfikowanym wcześniej na szczeblu krajowym.

Co do zasady można więc stwierdzić, że na przestrzeni ostatnich 5-6 lat, największy postęp dało się zaobserwować w przypadku tych celów operacyjnych Strategii, których realizacja bezpośrednio (przynajmniej w pewnym zakresie) powiązana była z instrumentami polityki spójności UE. Dotyczy to między innymi takich celów jak:

- cel operacyjny 1.5 (*Wzrost potencjału turystycznego*) – duże inwestycje w ramach RPO WiM w obszarze infrastruktury hotelarsko-gastronomicznej połączone z komplementarnymi projektami w zakresie edukacji zawodowej oraz planowanymi projektami infrastrukturalnymi w ramach PO RPW;
- cel operacyjny 2.1 (Dostosowanie systemu edukacji do potrzeb rynku pracy) – poprawa zaplecza dydaktycznego szkół wyższych, w tym w szczególności Uniwersytetu Warmińsko-Mazurskiego (dofinansowane m.in. w ramach RPO WiM oraz PO RPW);
- cel operacyjny 3.1 (*Zwiększenie zewnętrznej dostępności komunikacyjnej oraz wewnętrznej spójności*) – szereg istotnych inwestycji (w większości ciągle realizowanych) na kluczowych dla regionu ciągach komunikacyjnych (droga ekspresowa S22, fragmenty drogi ekspresowej S7, fragmenty drogi krajowej 16, kluczowe inwestycje na drogach wojewódzkich).

Nawet pomimo spektakularnych sukcesów, zapotrzebowanie na dalsze wsparcie, także w wymienionych wyżej obszarach wydaje się być ciągle niezaspokojone. Warto też zauważyć, że na razie można mówić jedynie o bezpośrednich efektach rzeczowych poszczególnych przedsięwzięć, ponieważ ich realizacja albo ciągle trwa, albo zakończyła się na tyle niedawno, że ich efekty nie zdążyły się jeszcze przełożyć na wartości odpowiednich wskaźników oddziaływania. Nie należy także oczekiwać takiego przełożenia w najbliższym czasie – faktyczne rezultaty wielu z realizowanych inwestycji/projektów będą widoczne dopiero w horyzoncie kilku-, kilkunastu lat. Dotyczy to m.in. rozbudowy infrastruktury transportowej (o pełnych efektach będzie można mówić dopiero po modernizacji całych ciągów komunikacyjnych, a nie tylko ich fragmentów) oraz rozwoju bazy dydaktycznej (duże opóźnienie efektów interwencji wspierającej akumulację kapitału ludzkiego). W tym kontekście aktualizacja Strategii pod kątem założeń operacjonalizacji interwencji w kolejnej perspektywie (program regionalny, kontrakt terytorialny) ma kluczowe znaczenie.

wniosek
Największe postępy w realizacji celów Strategii można zaobserwować w tych celach i działaniach, które zostały bezpośrednio wsparte środkami pochodzącymi z funduszy strukturalnych.
rekomendacja
Należy dołożyć wszelkich starań, aby program regionalny dla województwa warmińsko-mazurskiego w kolejnej perspektywie finansowej odzwierciedlał zapisy Strategii nowej generacji. Powinno to dotyczyć zarówno planowanej struktury interwencji, jak i alokacji środków oraz zagadnień operacyjnych takich jak kryteria wyboru projektów.

4.2.2 Oddziaływanie przez bezpośrednie działania

Nie wszystkie cele operacyjne i działania zapisane w Strategii zostały jednak objęte wsparciem w ramach polityki spójności UE. Realizacja przedsięwzięć w tych obszarach charakteryzuje się w większości mniejszym rozmachem, ponieważ brak zewnętrznego finansowania oznacza w wielu

przypadkach konieczność oparcia się na bardzo ograniczonych środkach dostępnych na poszczególne cele w budżecie województwa oraz innych szczebli samorządu terytorialnego. Ograniczenie do działań podejmowanych bezpośrednio przez jednostki podległe Urzędowi Marszałkowskiemu dotyczy m.in.:

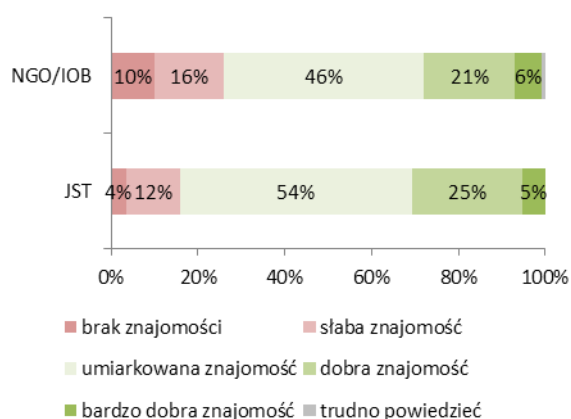
- celu operacyjnego 1.4 *Wspieranie systemu produkcji i promocja wytwarzanej w regionie żywności wysokiej jakości;*
- celu operacyjnego 1.6 *Wzrost konkurencyjności usług dla starzejącego się społeczeństwa;*

Należy podkreślić, że przy obecnych rozwiązaniach w zakresie finansów publicznych ilość wolnych środków pozostających w gestii samorządu województwa, które można przeznaczyć na politykę rozwojową jest niewielka, co powoduje, że może ona być realizowana przede wszystkim przy wykorzystaniu omówionych powyżej środków europejskich.

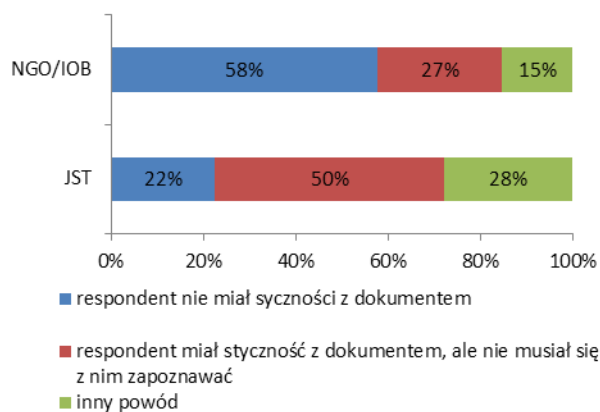
4.2.3 Oddziaływanie przez wpływ na lokalne i dziedzinowe dokumenty strategiczne

Zgodnie z postulatami sformułowanymi na początku tego rozdziału, Strategia nie powinna stanowić jedynie wewnętrznego dokumentu kierującego działalnością Urzędu Marszałkowskiego, lecz powinna stanowić punkt odniesienia dla ogółu działań prorozwojowych realizowanych na terenie województwa warmińsko-mazurskiego. Aby sytuacja taka mogła wystąpić w rzeczywistości, konieczne jest wystąpienie społecznego konsensusu w zakresie merytorycznej zawartości Strategii, szczególnie wśród kluczowych grup interesariuszy tego dokumentu.

Wykres 36. Subiektywna ocena znajomości zapisów Strategii przez przedstawicieli jednostek samorządu terytorialnego oraz organizacji samorządowych i instytucji otoczenia biznesu



Wykres 37. Główny powód braku znajomości zapisów Strategii



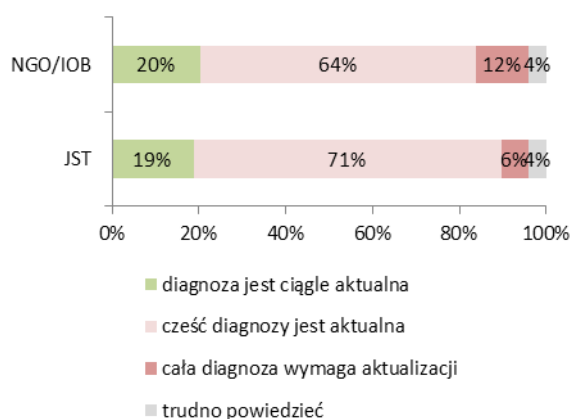
Źródło: Opracowanie własne na podstawie badań CATI JST (n=114) i NGO/IOB (n=100)

Źródło: Opracowanie własne na podstawie badań CATI JST (n=18) i NGO/IOB (n=26)

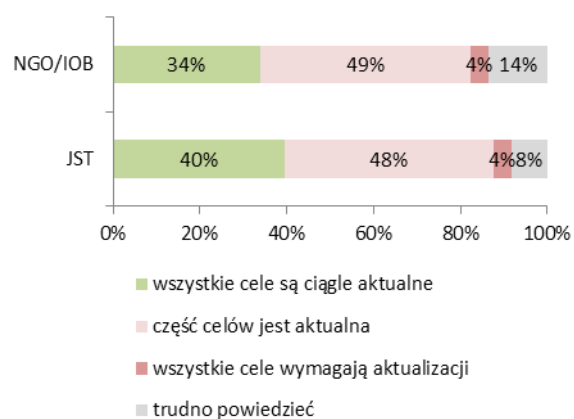
Wyniki zrealizowanych w ramach niniejszej ewaluacji badań ankietowych jednoznacznie sugerują, że najważniejsi interesariusze – jednostki samorządu terytorialnego niższego szczebla oraz organizacje pozarządowe – wykazują stosunkowo dobrą znajomość tego dokumentu. Wśród obydwu badanych grup relatywnie lepszą wiedzę na temat Strategii wykazują przedstawiciele samorządów gminnych i powiatowych. Można to tłumaczyć przede wszystkim większą aktywnością tych podmiotów w ubieganiu się o wsparcie np. w ramach RPO WiM, które wymaga od potencjalnych beneficjentów przynajmniej minimalnej wiedzy na temat Strategii.

W opinii objętych badaniami jakościowymi interesariuszy Strategii, stosunkowo często eksponowany był pogląd o społecznym konsensusie wypracowanym wokół priorytetów rozwojowych Warmii i Mazur uzgodnionych podczas prac na poprzednią aktualizacją tego dokumentu. Pozwoliło to na ograniczenie do minimum poddawania w wątpliwość uzgodnionych kierunków polityki regionalnej – Strategia stanowiła w takich sytuacjach naturalny punkt odniesienia. Z upływem lat zapisy omawianego dokumentu uległy jednak w pewnym stopniu dezaktualizacji. Znajduje to swoje odzwierciedlenie nie tylko w obiektywnych analizach przeprowadzonych w innych częściach niniejszego opracowania, lecz także w subiektywnych ocenach interesariuszy. Konieczność aktualizacji przynajmniej części diagnozy sytuacji społeczno-gospodarczej regionu deklaruje ponad trzy czwarte przedstawicieli jednostek samorządu terytorialnego oraz organizacji pozarządowych, analogiczne wskaźniki są nieco niższe, choć i tak wysokie, w odniesieniu do części projekcyjnej Strategii.

Wykres 38. Subiektywna ocena aktualności zapisów diagnozy Strategii



Wykres 39. Subiektywna ocena aktualności celów polityki regionalnej zapisanych w Strategii



Źródło: Opracowanie własne na podstawie badań CATI JST (n=96) i NGO/IOB (n=74)

Można na tej podstawie postawić tezę, że planowany proces aktualizacji Strategii jest jak najbardziej uzasadniony także z uwagi na postrzeganie tego dokumentu przez jego najważniejszych interesariuszy, pozwalając na dostosowanie priorytetów rozwojowych Warmii i Mazur do bieżącej sytuacji regionu. Tylko w takiej sytuacji możliwe będzie podtrzymanie konsensusu wokół zapisów tego dokumentu na poziomie zbliżonym lub wyższym od tego obserwowanego na przestrzeni ostatnich lat. Wśród samorządów lokalnych, które aktualizowały zapisy swoich własnych dokumentów strategicznych po 2005 r., aż 89% brało pod uwagę (przynajmniej w pewnym zakresie) zapisy Strategii. Przekłada się to na stosunkowo wysoką spójność strategii lokalnych z ich odpowiednikiem na szczeblu wojewódzkim: dużą zgodność zadeklarowało 48% przedstawicieli JST, zgodność częściową – dalsze 40% respondentów. Warto przy tym zaznaczyć, że w świetle analizy jakościowej w ramach studiów przypadku, ewentualne niespójności mają raczej charakter inaczej postawionych akcentów (co wynika przede wszystkim z indywidualnych charakterystyk poszczególnych JST), niż występujących na szerszą skalę jawnych sprzeczności.

Wykres 40. Uwzględnienie zapisów Strategii (wojewódzkiej) w podczas aktualizacji strategii lokalnej



Źródło: Opracowanie własne na podstawie badania CATI JST (n=63)

Wykres 41. Subiektywna ocena zgodności strategii lokalnej ze Strategią (wojewódzką)



Źródło: Opracowanie własne na podstawie badania CATI JST (n=82)

Strategie i programy dziedzinowe towarzyszące SRW nawiązują do niej i stanowią jej rozwinięcie – co do zasady są też z nią zgodne, lub co najmniej niesprzeczne. Jednocześnie funkcjonowanie znacznej liczby dokumentów równoległe do Strategii (łącznie 10 strategii i programów) w sposób nieuchronny prowadzi do następujących zjawisk niekorzystnych zarówno z punktu widzenia planowania strategicznego, jak i operacjonalizacji interwencji:

- dokumenty strategiczne są niesprzeczne z SRW, ale często nie tylko powielają, ale rozszerzają jej zapisy, tworząc kolejne cele i założenia, nie formułując jednocześnie żadnych (lub prawie żadnych) założeń co do finansowania i operacjonalizacji interwencji;
- tym samym prowadzą one do dalszego zmniejszenia koncentracji polityki rozwoju i rozmycia zagadnień strategicznych, bez wprowadzania propozycji narzędzi realizacji takiej wielowątkowej i rozmytej strategii rozwoju;
- rozszerzanie (a nie selektywne podejście) prowadzi też do problemu określenia, która strategia jest w danej dziedzinie wiodąca (tj. czy np. cele wskazane w strategii sektorowej nieodzwierciedlające zapisów strategii ogólnej są, czy nie są celem strategicznym województwa);
- strategie podejmują często te same zagadnienia w sposób niespójny i rozproszony (przykładowo w strategii informatyzacji jest mowa o infrastrukturze sieciowej, w strategii zatrudnienia wspomniane są telepunkty, a w SRW nie pojawia się żadne z tych zagadnień);
- mnogość dokumentów strategicznych prowadzi też do problemów czysto technicznych – przykładowo aktualizację RSI wykonano bezpośrednio przed aktualizacją SRW.

Podsumowując, strategie i programy dziedzinowe czerpią ze Strategii, ale nie jest całkowicie jasne w jaki sposób ich szczegółowe zapisy mają przekładać się na operacjonalizację interwencji. Abstrahując od wymogów ustawowych, które zmuszają samorząd do opracowywania niektórych strategii sektorowych (RSI) należy stwierdzić, że istotne dla rozwoju rozstrzygnięcia strategiczne powinny być w całości dokonane na poziomie Strategii Rozwoju Województwa.

Tabela 8. Wybrane strategie i programy dziedzinowe województwa warmińsko-mazurskiego

nazwa strategii/ programu	rok uchwalenia	najważniejsze powiązania celami operacyjnymi Strategii
<i>Regionalna Strategia Innowacyjności Województwa Warmińsko-Mazurskiego do roku 2020</i>	2010	1.1 Wzrost konkurencyjności firm, 1.7 Wzrost potencjału instytucji otoczenia biznesu, 2.1 Dostosowanie do potrzeb rynku pracy
<i>Strategia Zatrudniania i Rozwoju Zasobów Ludzkich w Województwie Warmińsko-Mazurskim</i>	2006	1.2 Wzrost liczby miejsc pracy, 2.1 Dostosowanie do potrzeb rynku pracy
<i>Strategia Rozwoju Turystyki Województwa Warmińsko-Mazurskiego</i>	2010	1.5 Wzrost potencjału turystycznego
<i>Strategia informatyzacji województwa warmińsko-mazurskiego 2007-2015</i>	2006	1.8 Tworzenie społeczeństwa informacyjnego
<i>Strategia Polityki Społecznej Województwa Warmińsko-Mazurskiego do 2015</i>	2006	2.6 Zapewnienie bezpieczeństwa socjalnego sprzyjającego integracji oraz zapobieganiu wykluczeniu społecznemu
<p>Programy dziedzinowe:</p> <ul style="list-style-type: none"> • <i>Wojewódzki program na rzecz osób starszych na lata 2009-2013 „Pogodna i bezpieczna jesień życia na Warmii i Mazurach” [2009]</i> • <i>Program ekoenergetyczny województwa warmińsko-mazurskiego na lata 2005-2020 [2005]</i> • <i>Wojewódzki program profilaktyki i rozwiązywania problemów alkoholowych w województwie warmińsko-mazurskim [2007]</i> • <i>Wojewódzki program promocji i ochrony zdrowia 2007-2013 [2006]</i> • <i>Wojewódzki program przeciwdziałania narkomani na lata 2009-2012 [2008]</i> 		

Źródło: Opracowanie własne

wniosek
<p>Strategie i programy opracowywane na szczeblu wojewódzkim są, co zasady, niesprzeczne ze Strategią. Większość z nich w różnorodny sposób rozszerza zapisy analizowanego dokumentu, co z kolei rodzi ryzyko rozproszenia działań faktycznie podejmowanych przez poszczególne instytucje na zagadnienia niezapisane bezpośrednio w Strategii.</p>
rekomendacja
<p>Po uchwaleniu Strategii nowej generacji należy dokonać gruntownej rewizji istniejących dokumentów branżowych i dziedzinowych. Rewizja powinna polegać nie tylko na identyfikacji ewentualnych sprzeczności, lecz także na ocenie, czy poszczególne dokumenty wpisują się w określone w Strategii priorytety oraz przesądzenia w zakresie kształtu polityki regionalnej. Należy także ocenić zasadność każdego z dokumentów, ponieważ żaden z nich nie powinien duplikować zapisów Strategii.</p>

4.2.4 Inne formy oddziaływania Strategii

Oprócz trzech głównych form oddziaływania Strategii na politykę regionalną, można wyróżnić jeszcze kilka innych mechanizmów.

- Oparcie dla działań o charakterze lobbingowym, polegające na oddziaływaniu na procesy decyzyjne zachodzące niezależnie od funkcjonowania samorządu województwa. W odniesieniu do aktualnej wersji dokumentu, można przypuszczać, że tak właśnie mogło być w przypadku umieszczenia odcinków drogi ekspresowej S7 na liście projektów indywidualnych PO IŚ, do czego mogły przyczynić się odpowiednie zapisy Strategii.
- Punkt odniesienia dla debaty na temat kierunków rozwoju. Strategia, będąc dokumentem powszechnie uznawanym przez różne grona interesariuszy, przyczyniła się do dokonania wyboru publicznego w odniesieniu do niektórych kluczowych zagadnień (np. lokalizacja lotniska regionalnego w Szymanach, koncentracja interwencji w sektorze turystycznym).
- Korygująca rola systemu monitoringu. Wnioski płynące z okresowych raportów z realizacji Strategii mogą potencjalnie być cennym wsparciem w podejmowaniu kluczowych decyzji dotyczących prowadzonej w województwie warmińsko-mazurskim polityki regionalnej. Jak zaznaczyliśmy w dalszej części tego rozdziału, dotychczasowe funkcjonowanie systemu monitoringu w tym zakresie należy uznać za niezadowalające, to jednak istnieją przykłady dobrych praktyk w tym zakresie – m.in. zwrócenie przez jednostkę monitorującą uwagi odpowiednich podmiotów na zbyt małą liczbę lekarzy geriatrów w regionie (cele operacyjne 1.6 i 2.4) oraz brak wystarczającej koordynacji działań w obszarze promocji turystycznej województwa (cel operacyjny 1.5).

W przypadku niektórych celów operacyjnych należy jednak stwierdzić, że wpływ Strategii jest w praktyce bardzo ograniczony. Jest to konsekwencją m.in. włączenia do dokumentu działań, na których realizację wpływ władz samorządowych (lub nawet szerzej: władz publicznych) jest znikomy. Dotyczy to m.in. celów operacyjnych 2.7 (*Wzrost dostępności mieszkań*), 3.2 (*Dostosowana do potrzeb sieć nośników energii*) oraz 1.6 (*Wzrost konkurencyjności usług dla starzejącego się społeczeństwa*). Efekt netto w przypadku tych celów sprowadza się praktycznie jedynie do inwentaryzacji (w ramach systemu monitoringu) działań podejmowanych przez różne podmioty działające w dużej mierze niezależnie od Strategii.

4.3 Monitorowanie Strategii

Niezależnie od faktycznego stopnia osiągania poszczególnych celów operacyjnych, który został szczegółowo opisany w kolejnym rozdziale, ważnym elementem systemu realizacji Strategii jest proces jej monitoringu. W przypadku dokumentu o charakterze strategicznym, niepowiązanym bezpośrednio z żadnym algorytmem wydatkowania środków (np. programem operacyjnym), monitorowanie rezultatów interwencji jest utrudnione z co najmniej dwóch powodów. Po pierwsze, katalog przedsięwzięć wpisujących się w założenia dokumentu ma zazwyczaj charakter otwarty, przez co ich identyfikacja zależy od możliwości współpracy z dużą grupą podmiotów często niezależnych od jednostki monitorującej. Po drugie, decyzja o uznaniu danego projektu za realizujący jeden z celów Strategii jest w dużej mierze subiektywna, co w szczególności może być problematyczne dla przedsięwzięć innych niż duże inwestycje infrastrukturalne.

4.3.1 Założenia systemu monitorowania

Zgodnie z zapisami Strategii, przed systemem jej monitorowania, jako elementem procesu planowania strategicznego, postawiono cel analizy i oceny stopnia realizacji zapisów dokumentu. Z założenia powinno to prowadzić do propozycji ewentualnych zmian i korekt. Określono także, że monitorowanie odbywać się będzie na szczeblach NTS-2 (w porównaniu z innymi regionami Europy), NTS-3 (zróżnicowanie wewnętrzne województwa na szczeblu subregionalnym) oraz NTS-4/NTS-5 (zróżnicowanie wewnętrzne na szczeblu lokalnym). Jako zakres tematyczny monitoringu wskazano zapisane w Strategii cele oraz wynikające z nich zadania, wymieniono także podstawowe typy przedsięwzięć, do których dostosowane będą odpowiednie działania monitorujące: projekty z udziałem środków Unii Europejskiej, projekty finansowane w ramach kontraktów wojewódzkich oraz projekty realizowane ze środków własnych województwa.

Nad koordynacją sprawozdawczości z realizacji Strategii pieczę sprawuje Departament Polityki Regionalnej UM, koordynując pracę dużej liczby podmiotów działających na szczeblu regionalnym. Funkcjonowanie systemu podporządkowane jest powstawaniu corocznych raportów z realizacji Strategii. Struktura i charakter tego opracowania determinuje w dużej mierze organizację monitoringu – w samej Strategii wyróżniono instytucje odpowiedzialne za śledzenie efektów wdrażania trzech celów strategicznych (Departament Polityki Regionalnej – cel 1, Regionalny Ośrodek Polityki Społecznej – cel 2, Departament Infrastruktury i Geodezji – cel 3). W proces przygotowywania raportów (na poziomie celów operacyjnych) angażowane są także inne komórki organizacyjne Urzędu Marszałkowskiego oraz inne instytucje (m.in. Wojewódzki Urząd Pracy w Olsztynie). Zasady funkcjonowania procesu monitorowania przeszły gruntowną modernizację w 2009 r., kiedy oficjalnie wprowadzono SMS (System Monitorowania Strategii), co miało niebagatelne znaczenie zarówno dla sposobu współpracy pomiędzy poszczególnymi instytucjami, jak i formuły i zawartości raportów z realizacji Strategii.

4.3.2 Funkcjonowanie systemu monitorowania

Przechodząc do oceny opisanego powyżej systemu monitorowania, warto zwrócić uwagę na bardzo szerokie grono instytucji zaangażowanych w proces sprawozdawczości Strategii. Podejście polegające na współpracy pomiędzy dużą liczbą podmiotów wydaje się być uzasadnione z co najmniej kilku powodów. Po pierwsze, ogólnodostępne źródła statystyki publicznej nie dostarczają danych niezbędnych do rzeczywistej oceny realizacji poszczególnych celów Strategii. W związku z tym, konieczne jest wykorzystanie wiedzy funkcjonującej jedynie w wewnętrznych systemach informacyjnych różnych instytucji. Po drugie, jednostka koordynująca monitoring Strategii (Departament Polityki Regionalnej UM) w niektórych obszarach tematycznych, nawet zakładając dostępność odpowiednich danych, potrzebuje wsparcia merytorycznego ze strony jednostek bezpośrednio odpowiedzialnych za dany element interwencji – przykładem mogą być tutaj inwestycje transportowe oraz środowiskowe. Należy też pamiętać, że niektóre komórki administracji samorządowej mają względnie łatwiejszy niż Departament Polityki Regionalnej dostęp do zewnętrznych zbiorów informacyjnych (na przykład zbiorów centralnych).

Szeroki wachlarz instytucji biorących udział w monitorowaniu realizacji Strategii należy uznać za kompletny - jeśli za potencjalny zakres systemu monitoringu uznać jednostki podległe samorządowi województwa. Przyjmując jednak szerszą perspektywę, pożądanym byłoby włączyć do całego procesu także innych podmiotów, co wymagać jednak będzie gotowości do współpracy z ich strony. Szczególnie cenne będzie nawiązanie w ramach monitoringu bezpośredniej współpracy

z najważniejszymi uczelniami regionu (Uniwersytet Warmińsko-Mazurski w Olsztynie, Państwowa Wyższa Szkoła Zawodowa w Elblągu) oraz wybranymi jednostkami samorządu terytorialnego (w minimalnym zakresie: Elblągiem, Ełkiem i Olsztynem).²⁹ Jako potencjalne uzupełnienie systemu monitorowania należy wymienić także departamenty Urzędu Marszałkowskiego odpowiedzialne za wdrażanie najważniejszych z punktu widzenia celów Strategii: RPO WiM (Departament Zarządzania Programami Rozwoju Regionalnego) oraz komponent regionalny PO KL (Departament Europejskiego Funduszu Społecznego).³⁰

wniosek
Grono instytucji bezpośrednio włączonych w monitorowanie Strategii nie pozwala na monitorowanie wszystkich działań.
rekomendacja
<p>Należy rozszerzyć grono instytucji bezpośrednio monitorujących realizację Strategii o:</p> <ul style="list-style-type: none"> • najważniejsze jednostki samorządu terytorialnego (Olsztyn, Ełk, Elbląg), • największe szkoły wyższe regionu (UWM w Olsztynie, PWSZ w Elblągu), • departamenty UM odpowiedzialne za zarządzanie i wdrażanie kluczowych instrumentów finansowych.

Przeprowadzone w ramach niniejszej ewaluacji badania ilościowe i jakościowe uczestników systemu monitorowania Strategii sugerują, że jego praktyczne funkcjonowanie, pomimo systematycznej poprawy w ostatnich latach, dalej pozostawia wiele do życzenia. Skomplikowany system jest trudny do systematycznej koordynacji, co niestety miejscami przekłada się na nie zawsze zadowalające efekty jego funkcjonowania.

Najpoważniejsze problemy wiążą się z – jak stwierdziliśmy wcześniej, niemniej jednak nieuniknioną – dużą liczbą instytucji zaangażowanych w gromadzenie i analizę danych o działaniach prorozwojowych realizowanych na terenie województwa warmińsko-mazurskiego. Struktura systemu monitorowania jest czasami nawet czterostopniowa: np. w celu operacyjnym 2.2 pierwotne dane pozyskiwane są z Kuratorium Oświaty (pierwszy stopień), za ich opracowanie odpowiada bezpośrednio Departament Kultury i Edukacji UM (drugi stopień) pośrednio - jako jednostka koordynująca monitoring drugiego priorytetu Strategii - Regionalny Ośrodek Polityki Społecznej (trzeci stopień) oraz Departament Polityki Regionalnej UM zarządzający całym procesem sprawozdawczości (czwarty stopień). W opinii uczestników procesu monitoringu, istnieje potencjał do jego uproszczenia - przede wszystkim poprzez przeniesienie odpowiedzialności za śledzenie realizacji priorytetu 2 i 3 bezpośrednio do Departamentu Polityki Regionalnej. Jednostki obecnie za nie odpowiedzialne pełnią role w dużym stopniu nadmiarowe. Z merytorycznego punktu widzenia trudno bowiem zidentyfikować wartość dodaną wynikającą z tego, że w monitorowaniu działań związanych z ochroną środowiska uczestniczy

²⁹ Zaangażowanie wszystkich JST w monitorowanie Strategii jest niestety mało realne. Niemniej nawet włączenie największych miast regionu w proces monitoringu powinno wzbogacić wiedzę o działaniach prorozwojowych realizowanych na terenie województwa. Szczególnie, że w przypadku niektórych celów Ełk, Elbląg i Olsztyn zostały albo wprost wymienione w zapisach niektórych działań Strategii, które nie były dotychczas monitorowane (np. w ramach celu operacyjnego 1.3), albo mogą w istotny sposób wpływać na ostateczne efekty interwencji (np. w ramach celu operacyjnego 1.5).

³⁰ Należy bowiem pamiętać, że monitorowanie Strategii nie ogranicza się wyłącznie do identyfikacji projektów realizowanych (zrealizowanych), ale powinno uwzględniać także śledzenie np. zainteresowania beneficjentów różnymi formami wsparcia.

Regionalny Ośrodek Pomocy Społecznej (cel operacyjny 2.9), a w sprawozdawczość w obszarze współpracy międzyregionalnej (cel operacyjny 3.3) włączony jest Departament Infrastruktury i Geodezji. Należy także zauważyć, że takie uproszczenie struktury stosowane jest już czasami w praktyce: podczas finalnych prac nad przygotowaniem raportów z realizacji Strategii Departament Polityki Regionalnej bezpośrednio współpracuje z koordynatorami monitoringu celów operacyjnych pomijając szczeble pośrednie.

wniosek
Wieloszczeblowa struktura systemu monitorowania w priorytetach 2 i 3 powoduje nadmierne skomplikowanie procesu monitoringu.
rekomendacja
Za monitoring priorytetów 2 i 3 powinien być bezpośrednio odpowiedzialny Departament Polityki Regionalnej UM.

Poważnym ograniczeniem z punktu widzenia rzetelnego monitorowania Strategii jest kultura organizacyjna zaangażowanych jednostek, która opiera się raczej na zarządzaniu operacyjnym, a nie strategicznym. Przejawia się to m.in. w trudnościach z wyjściem poza krótkookresowy horyzont bieżącej działalności i spojrzenia na interwencję w obszarze danego celu operacyjnego z szerszej perspektywy, wykraczającej poza formalne kompetencje danej jednostki. Choć od wprowadzenia SMS w 2009 r. można zaobserwować zauważalną poprawę,³¹ monitoring niektórych celów Strategii ciągle ma charakter sprawozdań z działalności poszczególnych podmiotów. To z kolei przekłada się na problemy w formułowaniu użytecznych z perspektywy zapisów Strategii wniosków. Taka sytuacja sugeruje wzmocnienie stosowanego obecnie podziału obowiązków, w ramach którego jednostki odpowiedzialne za monitoring celów operacyjnych dostarczają odpowiednich informacji, a Departament Polityki Regionalnej na ich podstawie formułuje (we współpracy z odpowiednimi komórkami - gdy tylko jest to możliwe) bardziej rozbudowane niż dotychczas wnioski dla zarządu województwa.

wniosek
Sprawozdania z realizacji poszczególnych celów operacyjnych, opracowane w komórkach monitorujących te cele, nie uwzględniają perspektywy strategicznej i nie stanowią w wystarczającym stopniu merytorycznego wsparcia do podejmowania decyzji przez zarząd województwa.
rekomendacja
Rola komórek odpowiadających za monitoring poszczególnych celów powinna sprowadzać się przede wszystkim do dostarczania określonych danych, natomiast ostateczne wnioski i rekomendacje powinny być formułowane w Departamencie Polityki Regionalnej.

Jako odrębny należy wymienić problem kadr zaangażowanych w proces monitorowania Strategii. W największym uproszczeniu można bowiem stwierdzić, że na ostatecznych efektach działania całego systemu monitoringu negatywnie odbija się zarówno niski potencjał merytoryczny poszczególnych pracowników (wynikający m.in. z braku odpowiedniego wykształcenia, np. ekonomicznego) oraz ich nadmierna fluktuacja (osoby dłużej uczestniczące w monitorowaniu danego obszaru

³¹ Największy postęp dotyczył znacznie większej standaryzacji opisu realizacji poszczególnych celów.

z czasem gromadzą specyficzną wiedzę związaną z realizacją określonego zestawu działań). Poważnym problemem jest także wewnętrzna struktura organizacyjna poszczególnych jednostek: zadania związane z monitoringiem są czasami nakładane na pracowników obok, a nie zamiast ich bieżących obowiązków, co z kolei skutkuje tym, że ograniczają oni swoje zaangażowanie w realizację dodatkowych zadań do minimum. Niestety, wszystkie powyższe problemy są w dużej mierze niezależne od systemu realizacji Strategii. W związku z tym, logiczne jest więc zastosowanie podejścia dwutorowego. Po pierwsze, należy kontynuować stosowaną już obecnie wspólnie z kadrami zarządzającą jednostek,³² aby zagwarantować, że nad monitorowaniem Strategii pracować będzie możliwie stały i kompetentny zespół.³³ Równoległe do tego należy jednak wprowadzić rozwiązania uniezależniające system monitorowania Strategii od deficytów kadrowych poszczególnych jednostek. Za najważniejsze należy uznać większe niż dotychczas wystandaryzowanie (sparametryzowanie) opisu realizacji poszczególnych działań Strategii.³⁴

wniosek
Na jakości monitoringu Strategii negatywnie odbijają się ograniczenia kadry odpowiedzialnej za poszczególne cele operacyjne: zarówno niewystarczające kompetencje, jak i zbyt duża fluktuacja pracowników.
rekomendacja
Należy maksymalnie uniezależnić monitoring od ograniczeń występujących po stronie jednostek monitorujących poprzez standaryzację sposobu opisywania zapisanych w Strategii działań.

4.3.3 Raporty okresowe z realizacji Strategii

Raporty okresowe z realizacji Strategii powstawały praktycznie od uchwalenia pierwszej wersji tego dokumentu w 2000 r.³⁵ Początkowo ich objętość była niewielka, jednak z czasem zawartość poszczególnych elementów opracowania stawała się coraz większa, ponieważ systematycznie rozszerzano wskaźnikowy kontekst realizacji celów operacyjnych. Struktura raportów okresowych nie uległa zasadniczej zmianie po aktualizacji Strategii w 2005 r. Najbardziej rozbudowanym elementem była sekcja poświęcona efektom realizacji poszczególnych celów operacyjnych. Warto zaznaczyć, że równoległe opisywano w niej zakres interwencji zidentyfikowanej jako zgodnej z danym celem, jak i jej społeczno-ekonomiczny kontekst, w dużej mierze niezależny od podejmowanych działań. Struktura opracowania była przez to niejednolita, a merytoryczny poziom opisów poszczególnych celów operacyjnych – zróżnicowany. W opinii większości uczestników procesu monitoringu raporty okresowe były zdecydowanie zbyt długie (319 stron w raporcie za 2006 r.), co praktycznie uniemożliwiało lekturę całości dokumentu. Tak duża objętość opracowań była konsekwencją, z jednej strony, głosów interesariuszy (m.in. radnych sejmiku województwa) sugerujących uwzględnienie w opisie interwencji nadmiernej liczby szczegółów. Duży wpływ na rozmiary raportów miało także podejście jednostek monitorujących poszczególne cele operacyjne – opisy stanowiły bardziej sprawozdanie z działalności danej instytucji, niż selektywne podsumowanie przedsięwzięć zgodnych z zapisami Strategii.

³² Współpraca prowadzona drogą formalną.

³³ Dobrą praktyką są prowadzone systematycznie przez Departament Polityki Regionalnej spotkania z reprezentantami poszczególnych jednostek monitorujących.

³⁴ Propozycje standaryzacji przedstawiliśmy w sekcji poświęconej raportom okresowym.

³⁵ Pierwszy raport opisywał realizację Strategii w 2001 r.

Ważną cezurą w historii monitorowania Strategii jest rok 2009. Wraz z formalnym wprowadzeniem SMS (Systemu Monitorowania Strategii) zmianie uległa procedura powstawania i formuła raportów okresowych. Do najważniejszych zmian należy zaliczyć:

- Znaczne skrócenie objętości raportów. Z opisu realizacji poszczególnych celów operacyjnych wyłączono informacje kontekstualne (za wyjątkiem ograniczonej liczby określonych w Strategii wskaźników), przenosząc je do oddzielnego opracowania poświęconego w całości sytuacji społeczno-gospodarczej regionu.
- Standaryzację opisu interwencji w ramach poszczególnych celów operacyjnych. Co do zasady, od 2009 r. w raportach mają być przedstawiane jedynie przedsięwzięcia wpisujące się w realizację danego celu operacyjnego.

Pomimo pozytywnego kierunku zmian, raporty okresowe ciągle nie pozwalają na ocenę faktycznych postępów w osiąganiu zapisanych w Strategii celów w zadowalającym stopniu. Warto jednak zaznaczyć, że choć od 2007 r. można zaobserwować systematyczną poprawę jakości opracowań, to wiele ich elementów w dalszym ciągu wymaga gruntownych korekt.

- W przypadku wielu celów operacyjnych, ich opisy zawierają jedynie odniesienia do nazwy samego celu, abstrahując jednocześnie od zapisanych w Strategii działań lub ich grup. W ich miejsce autorzy raportów wprowadzają własne typologie przedsięwzięć (widać to np. w celach 1.5 lub 2.2), co od razu stwarza pole do arbitralności oraz prowadzi do identyfikacji przedsięwzięć, które niekoniecznie są zgodne z zapisami Strategii. Opis realizacji poszczególnych celów operacyjnych prowadzony jest często z perspektywy działalności poszczególnych podmiotów (np. funkcjonowania W-MCOI w ramach celu operacyjnego 1.3, lub projektów realizowanych przez UWM – w wielu celach operacyjnych). Innym często stosowanym rozwiązaniem, które także nie pozwala na monitorowanie rzeczywistej realizacji celów, jest ich opis przez pryzmat dostępnych w danym okresie instrumentów finansowych (np. elementów programów operacyjnych, których zakres wcale nie musi odpowiadać działaniom zapisanym w Strategii). Co do zasady można więc stwierdzić, że Strategia na poziomie działań jest monitorowana jedynie w bardzo ograniczonym stopniu.
- Podstawową przyczyną braku nawiązania do szczegółowych zapisów Strategii w raportach z realizacji zdaje się być przede wszystkim zasygnalizowany wcześniej nieprecyzyjny i niejednorodny sposób sformułowania poszczególnych działań. W konsekwencji osoby monitorujące zmuszone są tworzyć własne typologie projektów, które są lepiej dopasowane do faktycznego zakresu prowadzonej interwencji. Nie jest to jednak powód jedyny – np. struktura celów 1.5 oraz 3.1 jest logiczna i uporządkowana, tymczasem w raportach okresowych zidentyfikowane przedsięwzięcia prezentowane są w innym układzie. Takie podejście wydaje się być sprzeczne z zapisami samej Strategii, w której określono, że *zakres tematyczny monitoringu i ewaluacji strategii (...) określają cele i wynikające z nich zadania*. Dlatego też proponujemy, żeby w założeniach systemu monitorowania strategii nowej generacji jednoznacznie zapisać, że sprawozdawczość powinna być bezwzględnie prowadzona na poziomie działań zapisanych w dokumencie. Formuła opisu poszczególnych celów powinna zostać także dodatkowo wystandaryzowana i uporządkowana, m.in. poprzez rozróżnienie sposobów realizacji poszczególnych działań na decyzje (np. uchwalenie strategii niższego rzędu, przyznanie finansowania inwestycji) oraz przedsięwzięcia faktycznie

realizowane. W przypadku tych drugich pożądane byłoby ujednoczenie informacji podawanych w raportach, co znacznie ułatwiłoby wprowadzenie struktury tabelarycznej w miejsce stosowanej obecnie formy opisowej.

- Poważnym problemem, znacznie zmniejszającym potencjalną użyteczność raportów okresowych z punktu widzenia procesów decyzyjnych w województwie, jest opóźnienie w ich publikowaniu – obecnie raporty przyjmowane są przez Sejmik około półtora roku po zakończeniu okresu sprawozdawczego. Przesunięcie terminów wynika przede wszystkim z harmonogramu publikowania niektórych danych statystycznych wykorzystywanych w analizie sytuacji społeczno-gospodarczej. Dostosowanie prac nad raportem okresowym do tego ograniczenia należy jednak uznać za nie w pełni uzasadnione. Informacje o działaniach i przedsięwzięciach realizowanych na terenie województwa w roku sprawozdawczym dostępne są bowiem dużo wcześniej. Należy pamiętać, że to właśnie na tych danych powinna opierać się ocena realizacji Strategii, nawet jeśli nieznane są wartości niektórych wskaźników kontekstowych.³⁶ Opóźnienie prowadzi do sytuacji, w której przedmiotem debaty na posiedzeniach sejmiku jest raport opisujący stan sprzed 1,5 roku lub nawet 2 lat, tymczasem sama dyskusja toczy się wokół aktualnie obserwowanej sytuacji.³⁷ Dlatego też rekomendujemy, aby proces powstawania raportów okresowych skrócić co najmniej o 6-9 miesięcy kosztem prezentacji mniej aktualnych kontekstowych danych statystycznych, ponieważ tylko w ten sposób kolejne opracowania będą w stanie stać się faktyczną merytoryczną podstawą dla procesu decyzyjnego w województwie warmińsko-mazurskim.
- Ograniczenie długości opisu realizacji celów do około 2 stron było jednym z najbardziej pozytywnych efektów wprowadzenia SMS w 2009 r. Należy jednak zwrócić uwagę na to, że odbyło się to kosztem faktycznej rezygnacji z opisu kontekstu społeczno-gospodarczego, w którym wdrażany jest dany cel operacyjny.³⁸ Pobieżna analiza niewielkiej liczby formalnie zdefiniowanych wskaźników (od 1 do 5 dla każdego z celów) jest rozwiązaniem częściowym, ponieważ odnosi się zazwyczaj jedynie do bardzo wycinkowego zakresu realizowanych działań. Projektując system monitorowania Strategii nowej generacji warto rozważyć powrót do bardziej rozbudowanego opisu kontekstu realizacji. Żeby jednak nie przełożyło się to na nadmierne rozbudowanie opracowania, także ta część powinna zostać precyzyjnie sparametryzowana, co pomoże osobom monitorującym poszczególne cele operacyjne w realizacji zadania, jak również ujednoczyć raport.
- Oceniając merytoryczną zawartość raportów okresowych należy także zwrócić uwagę na bardzo ubogi zakres formułowanych w nich wniosków i rekomendacji. Choć ocena realizacji Strategii z szerszej perspektywy jest domeną badań ewaluacyjnych, to istnieje pewna grupa wniosków, które mogą i powinny być formułowane już na poziomie

³⁶ Większość wskaźników kontekstowych jest publikowana przez GUS w przeciągu 6 miesięcy po zakończeniu roku sprawozdawczego. Półtoraroczne przesunięcie w publikacji raportów jest jednak i tak zbyt krótkie aby pozwolić na uwzględnienie danych o PKB w województwie w danym roku, które są dostępne najczęściej z co najmniej dwuletnim poślizgiem.

³⁷ Problem ten deklarowany był także przez koordynatorów monitoringu niektórych celów operacyjnych.

³⁸ Równoległe z okresowym raportem z realizacji Strategii opracowywana jest analiza sytuacji społeczno-gospodarczej województwa. Jej układ tematyczny jest jednak zupełnie inny i tym samym nie stanowi ona odpowiedniego kontekstu dla wielu celów operacyjnych Strategii.

monitoringu, np. przegląd wszystkich działań zapisanych w Strategii, identyfikujący działania dotychczas wcale nie podejmowane, lub wskazanie na ważne przedsięwzięcia prorozwojowe w danym obszarze, które nie wpisują się jednak w zapisy dokumentu.³⁹

- Poważnym ograniczeniem obecnie funkcjonującego systemu monitorowania jest także brak formalnych procedur wdrażania wniosków i rekomendacji. Warto rozważyć, czy w kolejnej generacji Strategii zagadnienie to nie powinno zostać w większym stopniu doprecyzowane. W szczególności wskazane jest, aby każda z rekomendacji posiadała adresata oraz sugerowany sposób implementacji. Ważne jest także późniejsze „śledzenie losów” rekomendacji – wydaje się, że dobrym miejscem tego typu podsumowania mógłby stać się raport z realizacji Strategii w kolejnym roku sprawozdawczym.
- Monitoring celów operacyjnych prowadzony jest obecnie jedynie na szczeblu wojewódzkim. Tymczasem, w przypadku niektórych typów działań bardzo wskazane jest „zejście” na niższy poziom agregacji: część informacji powinna być prezentowana w układzie subregionów (NTS-3), a w przypadku niewielkiej liczby działań (np. dostępności usług publicznych) pożądany będzie poziom powiatowy (NTS-4) lub gminny (NTS-5).

Modyfikacja zawartości oraz sposobu powstawania raportu okresowego z realizacji Strategii zgodnie z przedstawionymi powyżej wskazówkami, szczególnie w zakresie formułowania bardziej precyzyjnych wniosków i rekomendacji, pozwoli także na to, aby opracowywany cyklicznie dokument z powodzeniem pełnił rolę wymienionego w KSRR *rocznego raportu nt. polityki regionalnej i przestrzennej*, za którego przygotowanie odpowiadać będzie samorząd województwa.

Wniosek
Raporty okresowe, pomimo znacznej poprawy w ostatnich latach, nie dostarczają wystarczającego zakresu informacji o realizacji poszczególnych celów operacyjnych.
Rekomendacja
Należy skorygować zarówno zawartość raportów oraz zasady ich powstawania poprzez: <ul style="list-style-type: none"> • bezwzględne prowadzenie monitoringu na poziomie działań zapisanych w Strategii; • przyspieszenie procesu powstawania raportów; • rozszerzenie formułowanych wniosków i rekomendacji oraz śledzenie ich dalszych losów; • monitorowanie części działań na szczeblu niższym niż wojewódzki.

4.3.4 Wskaźniki monitorowania

Pewną przeszkodą w prowadzeniu rzetelnego monitoringu Strategii jest także nie zawsze odpowiedni dobór wskaźników do poszczególnych celów operacyjnych. Ich szczegółowa ocena znajduje się w rozdziale poświęconym celom Strategii. W tym miejscu warto jednak przywołać najważniejsze zastrzeżenia:

- zbyt częste wykorzystywanie wskaźników wykorzystujących wewnętrzne źródła danych – tego typu dane gromadzone są jedynie dla województwa warmińsko-mazurskiego, co uniemożliwia porównywanie sytuacji w regionie z resztą kraju oraz państwami UE;

³⁹ Identyfikacja takich działań powinna prowadzić do propozycji aktualizacji dokumentu, a nie do próby zakwalifikowania takich przedsięwzięć jako zgodnych ze Strategią.

- zbyt częste wykorzystywanie wskaźników wyrażonych w wartościach bezwzględnych, co także uniemożliwia odniesienie sytuacji w regionie do innych jednostek terytorialnych (np. liczba pracujących w gospodarce narodowej w celu 1.2);
- równoległe stosowanie wskaźników produktu/rezultatu i oddziaływania – wydaje się, że w dokumencie o charakterze strategicznym (w przeciwieństwie do dokumentów operacyjnych) do monitoringu powinno się wykorzystywać przede wszystkim miary oddziaływania, natomiast wskaźniki produktu/rezultatu mogą co najwyżej pojawić się w szczegółowym opisie powiązanej ze Strategią interwencji (np. wartość inwestycji współfinansowanych ze środków UE w celu 1.1 – bardziej adekwatną miarą jest ogólna skala inwestycji prywatnych);
- niedopasowanie wskaźników do faktycznego zakresu interwencji w ramach Strategii (np. do monitorowania celu 1.4 zaproponowano liczbę gospodarstw ekologicznych, tymczasem faktyczny zakres interwencji nie zawiera instrumentów wpływających na wartości tego wskaźnika).

Dlatego też rekomendujemy gruntowną modyfikację systemu wskaźników monitorowania Strategii, które szczegółowo przedstawiliśmy w aneksie 2 do niniejszego raportu. Proponowane przez nas zmiany pozostają w ścisłym związku z wytycznymi Ministerstwa Rozwoju Regionalnego dotyczącymi aktualizacji strategii rozwoju województw.⁴⁰ W szczególności, nasze rekomendacje wskazują na konieczność silniejszego niż dotychczas oparcia się na źródłach statystyki publicznej oraz szerszego wykorzystania mierników stosowanych w krajowych dokumentach strategicznych.

wniosek
Niektóre wskaźniki monitorowania celów operacyjnych charakteryzują się ograniczoną wiarygodnością i dopasowaniem do planowanej w Strategii interwencji, często nie pozwalają także na porównywanie sytuacji Warmii i Mazur z innymi regionami Polski i Europy.
rekomendacja
Należy skorygować listę wskaźników monitorowania Strategii zgodnie z propozycjami zawartymi w aneksie 2.

4.4 Podsumowanie

W aktualnej wersji dokumentu system realizacji Strategii został opisany skrótowo. W szczególności w kontekście zmiany paradygmatu polityki rozwojowej, nowego systemu dokumentów strategicznych na poziomie krajowym i kontekstu programowania interwencji po 2013 r. (naszkieowanego w KSRR), w dokumencie nowej generacji należy tę część znacznie rozszerzyć, w szczególności poprzez wskazanie potencjalnych punktów wspólnych Strategii oraz krajowej polityki regionalnej.

Wpływ Strategii na politykę regionalną Warmii i Mazur najsilniej zaznacza się w obszarach objętych wsparciem w ramach RPO WiM, a w mniejszym stopniu także komponentami regionalnymi PO KL i PROW. Jest to oczywista konsekwencja dostępności w tych programach instrumentów, za pomocą których można finansować działania bezpośrednio związane z realizacją Strategii. Tym samym

⁴⁰ Aktualizacja strategii rozwoju województw z uwzględnieniem uwarunkowań krajowych i unijnych. *Przodownik*, Ministerstwo Rozwoju Regionalnego, 2011.

największe postępy w osiąganiu celów Strategii można zaobserwować w tych kategoriach interwencji, w ramach których możliwe było uzyskanie wsparcia ze środków wspólnotowych.

Strategia funkcjonuje jako centralny dokument określający priorytety polityki regionalnej w województwie warmińsko-mazurskim. Strategia jest więc naturalnym punktem odniesienia dla strategii/programów dziedzinowych, stanowi także podstawę dla debaty publicznej na tematy rozwojowe. Sprzyja ona również tworzeniu powiązań między polityką rozwojową poziomu wojewódzkiego i działaniami powiatów i gmin – większość strategii lojalnych w województwie warmińsko-mazurskim została uchwalona po ostatniej aktualizacji Strategii i jej zapisy były zazwyczaj w nowotworzonych dokumentach uwzględniane.

Jednocześnie w odniesieniu do strategii i programów dziedzinowych należy stwierdzić, że ich rola w systemie realizacji jest problematyczna. Choć nie są one sprzeczne ze Strategią, to nie tworzą z nią (i ze sobą wzajemnie) spójnego planu rozwojowego województwa. Co więcej, ich przełożenie na faktyczne działania jest niewielkie. Listę strategii i programów dziedzinowych wymienionych w Strategii należy uznać za co najmniej wystarczającą, a w przyszłości należy przeanalizować zasadność funkcjonowania każdego z tych dokumentów, jako alternatywę rozważając wprowadzanie bardziej szczegółowych zapisów na poziomie samej Strategii.

Wskaźniki działań Strategii stanowią pewną informację na temat zakresu i charakteru interwencji. Problemem jest jednak różnorodne podejście uczestników procesu monitoringu w interpretowaniu i stosowaniu poszczególnych mierników. W konsekwencji, wiarygodność prezentowanych w raportach danych liczbowych jest miejscami ograniczona. Co więcej, trafność doboru istotnej części wskaźników służących ocenie realizacji Strategii należy uznać za ograniczoną. Wynika to m.in. ze zbyt częstego oparcia wskaźników na wewnętrznych źródłach danych, zbyt częste stosowanie miar wyrażonych w wartościach bezwzględnych oraz ich niedopasowanie do interwencji zaplanowanej w Strategii.

Systematyczny monitoring Strategii prowadzony jest przez Departament Polityki Regionalnej UM, który koordynuje prace dużej liczby instytucji zaangażowanych w proces monitorowania i analizy danych. Zwieńczeniem procesu monitoringu jest coroczny raport okresowy z realizacji Strategii. Dlatego też należy uznać, że dokument ten jest monitorowany systematycznie, co bardzo wyróżnia województwo warmińsko-mazurskie na tle pozostałych polskich regionów.

System monitorowania Strategii powinien zostać w istotny sposób zmodyfikowany, ponieważ niektóre z przyjętych rozwiązań organizacyjnych nie zawsze funkcjonują w sposób prawidłowy. W szczególności, ostateczny produkt systemu monitorowania – raport okresowy – powinien być w większym stopniu niż dotychczas autorskim opracowaniem Departamentu Polityki Regionalnej. Rola pozostałych instytucji powinna natomiast polegać przede wszystkim na gromadzeniu odpowiednich informacji, przy czym ich grono należy rozszerzyć o kluczowe jednostki samorządu terytorialnego, największe szkoły wyższe oraz departamenty UM odpowiedzialne za wdrażanie najważniejszych instrumentów finansowych.

5 Cele Strategii: aktualność, ocena i realizacja

5.1 Wprowadzenie

Przedmiotem dotychczas opisanych analiz był kontekst społeczno-gospodarczy, w którym realizowana jest Strategia oraz zagadnienia związane z organizacją procesu zarządzania rozwojem w województwie warmińsko-mazurskim. W niniejszym rozdziale odnosimy się już bezpośrednio do szczegółowych zapisów badanego dokumentu, tj. do zaproponowanego w nim modelu rozwoju oraz celu głównego, celów strategicznych oraz celów operacyjnych. Najwięcej uwagi poświęcono właśnie tym ostatnim, ponieważ to na ich poziomie ogólne zapisy Strategii przekładają się na konkretne działania i przedsięwzięcia rozwojowe.

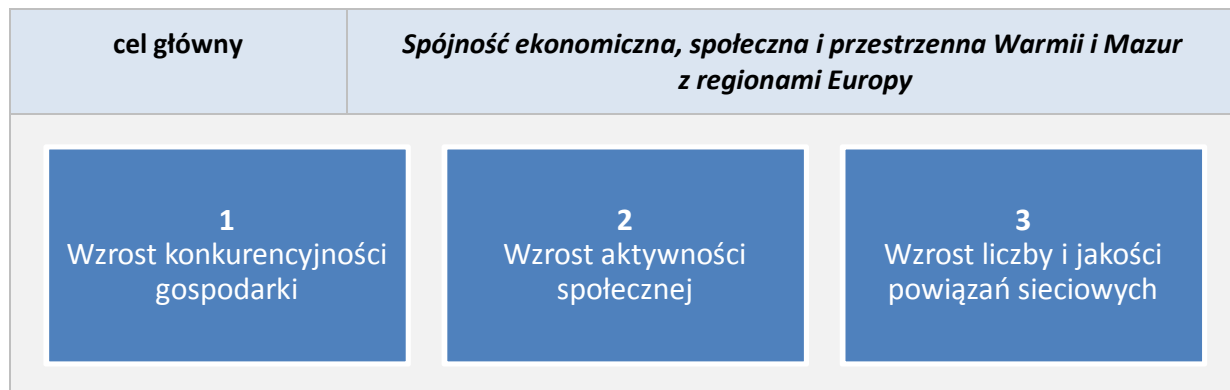
System wdrażania Strategii nie ma charakteru zamkniętego, co oznacza, że osiągnięcie poszczególnych celów nie jest w sposób wyłączny przypisane do działalności ściśle określonej grupy instytucji. Konsekwencją takiego instytucjonalnego umocowania badanego dokumentu są praktyczne problemy w identyfikacji działań, które można uznać za realizujące zapisy Strategii. W zawiązku z tym, wszystkie szacunki skali i zakresu przedsięwzięć spełniających kryteria określone w poszczególnych celach operacyjnych mogą być jedynie pewnym przybliżeniem rzeczywistości. Po pierwsze, wynika to z konieczności interpretacji zapisów Strategii z punktu widzenia założeń konkretnych projektów lub inicjatyw. Po drugie, selekcja tego typu przedsięwzięć wymaga bardzo dużego wysiłku w ramach systemu monitorowania, a dotarcie do niektórych informacji jest niemal z założenia niemożliwe. Problem ten w równym stopniu dotyczy ewaluacji Strategii.

Przybliżając dotychczasową skalę nakładów na realizację Strategii opieraliśmy się przede wszystkim na raportach okresowych z realizacji tego dokumentu.⁴¹ Przywołane w tym rozdziale kwoty należy jednak z dużą dozą ostrożności – wynika to m.in. opisanych powyżej zastrzeżeń oraz ogólnych problemów związanych z monitoringiem Strategii zidentyfikowanych w poprzednim rozdziale.

⁴¹ Przywołane w niniejszym raporcie szacunkowe kwoty odnoszą się do okresu 2007-2009, dla którego dostępne są zestawienia wygenerowane z systemu SMS. Przedstawiona w dalszej części rozdziału jakościowa ocena celów operacyjnych obejmuje jednak okres od ostatniej aktualizacji Strategii w 2005 r.

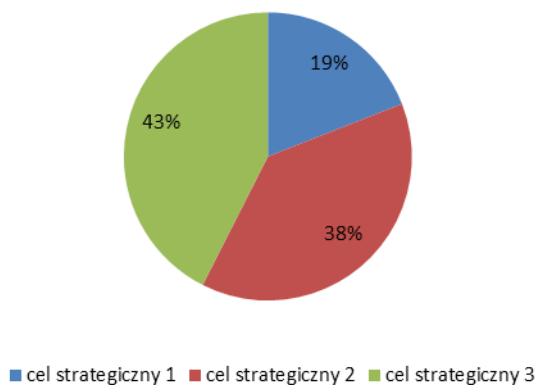
5.2 Cel główny

Cel główny Strategii zdefiniowany został jako *spójność ekonomiczna, społeczna i przestrzenna Warmii i Mazur z regionami Europy*. Jego osiągnięcie będzie możliwe jest realizacji trzech celów strategicznych: *wzrost konkurencyjności gospodarki, wzrost aktywności społecznej oraz wzrost liczby i jakości powiązań sieciowych*.

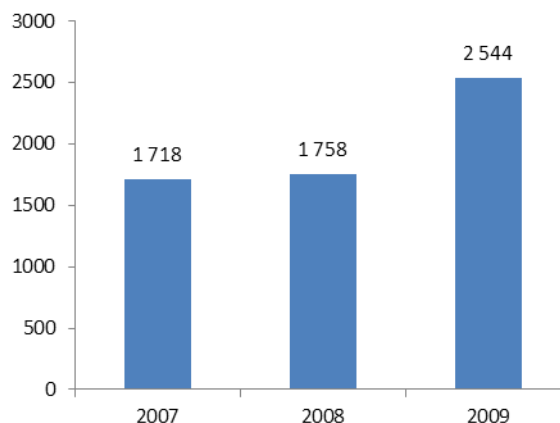


W okresie, dla którego dostępne są szacunkowe dane, na działania wpisujące się w realizację Strategii wydatkowano łącznie ponad 6 mld zł, z czego po około 1,7 mld przypadło na lata 2007-2008, a 2,5 mld na 2009 r. Zauważalny wzrost w 2009 r. był w dużym stopniu spowodowany uruchomieniem dużej puli środków w ramach obecnej perspektywy finansowej UE, w szczególności wydatków towarzyszących realizacji RPO WiM. Z tego też powodu należy oczekiwać, że nakłady na realizację Strategii będą także rosły w nadchodzących latach.

Wykres 42. Struktura łącznych wydatków na realizację celów strategicznych w latach 2007-2009



Wykres 43. Poziom łącznych wydatków na realizację celów strategicznych w latach 2007-2009



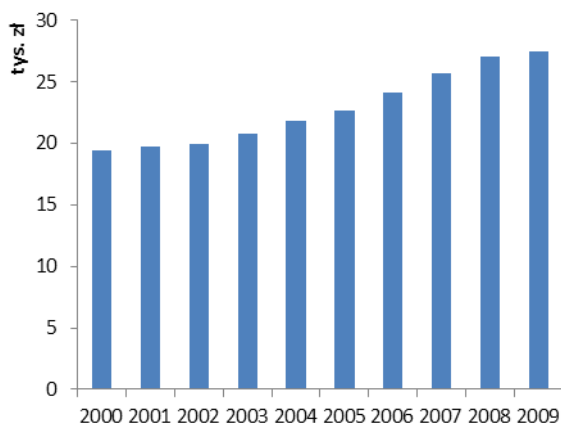
Źródło: Opracowanie własne na podstawie raportów okresowych z realizacji Strategii

Dotychczas zdecydowanie najwięcej środków (43% całości) pochłonęła realizacja celu strategicznego 3 *Wzrost liczby i jakości powiązań sieciowych*, do czego przede wszystkim przyczyniły się duże inwestycje infrastrukturalne przeprowadzone na terenie województwa warmińsko-mazurskiego. Nieznacznie mniej (38% całości) przeznaczono na realizację celu strategicznego 2 *Wzrost aktywności społecznej*, co było spowodowane w dużym stopniu pokaźnymi inwestycjami w obszarze ochrony środowiska.

5.2.1 Realizacja celu głównego z punktu widzenia wskaźników monitorowania

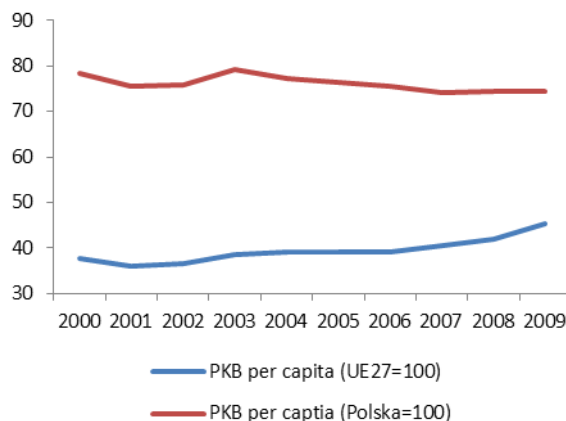
Zgodnie z zapisami Strategii, do monitorowania jej realizacji wytypowano 3 wskaźniki: PKB *per capita*, aktywność zawodową na 1000 mieszkańców oraz miarę dostępności transportowej.

Wykres 44. PKB *per capita* w województwie warmińsko-mazurskim, wartości w cenach stałych z 2000 r.



Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych GUS

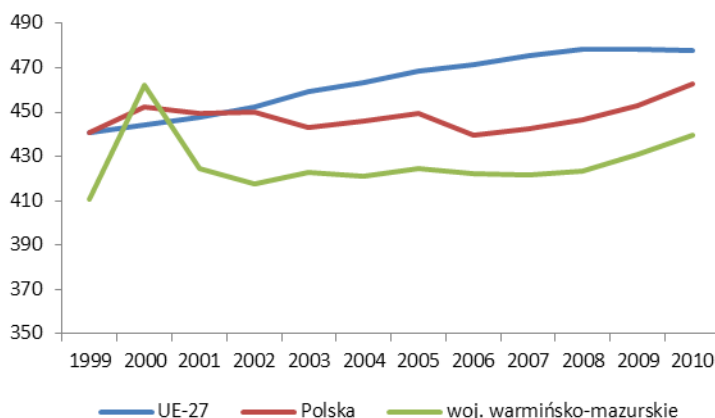
Wykres 45. PKB *per capita* w województwie warmińsko-mazurskim w relacji do przeciętnego poziomu w Polsce i w krajach UE, wartości w parytecie siły nabywczej (PPS)



Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych EUROSTAT

O stopniu osiągnięcia celów analizowanego dokumentu w największym stopniu wnioskować można na podstawie pierwszej z wymienionych zmiennych. Lata 2000-2009 charakteryzowały się systematycznym wzrostem gospodarczym: wartość PKB *per capita* podniosła się w ujęciu realnym o przeszło 41%, co przekłada się na średnioroczną stopę wzrostu na poziomie około 3,9%. Taka dynamika regionalnej gospodarki pozwoliła na zauważalne nadrobienie dystansu względem przeciętnej w krajach Unii Europejskiej (wzrost z 37% w 2000 r. i 39% w 2005 r. do ponad 45% w 2009 r.). Warto jednak zauważyć, że skokowa zmiana w 2009 r. (aż o prawie 4 pkt. proc.) była nie tyle konsekwencją przyspieszenia gospodarki województwa warmińsko-mazurskiego, co przede wszystkim wynikała z znacznie silniejszego przebiegu kryzysu w krajach Europy Zachodniej. W badanym okresie Warmia i Mazury rozwijały się natomiast wolniej od reszty kraju – począwszy od 2004 r. można zaobserwować systematyczną dywergencję regionu.

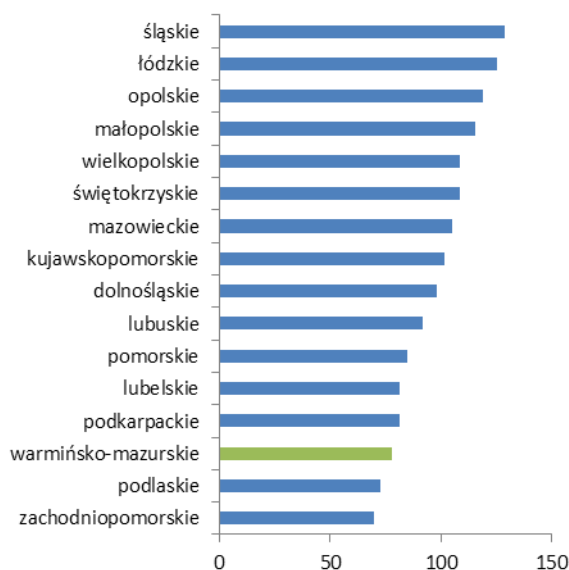
Wykres 46. Aktywność zawodowa (na 1000 mieszkańców)



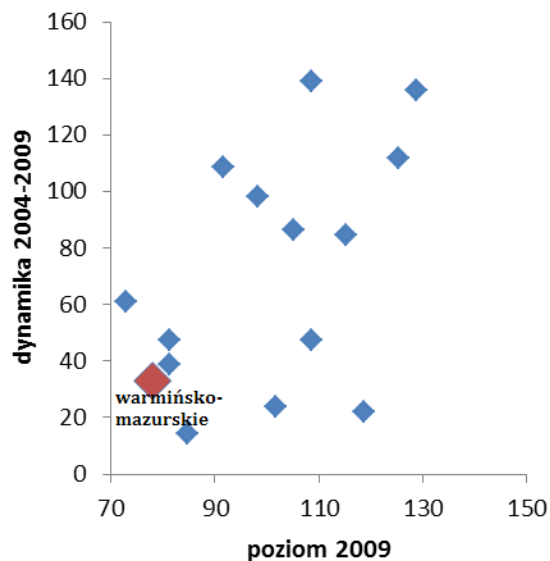
Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych GUS

Zgodnie z analizą przedstawioną w rozdziale 3, sytuacja na rynku pracy województwa warmińsko-mazurskiego w coraz większym stopniu przypomina trendy obserwowane na szczeblu ogólnokrajowym. W szczególności, poziom aktywności zawodowej na Warmii i Mazurach jest obecnie jedynie o 2 pkt. proc. niższy niż przeciętnie w Polsce (w porównaniu z ok. 3,5 pkt. proc. w 2004 r.), nieco większy pozostaje natomiast dystans dzielący region od średniej obserwowanej w krajach Unii Europejskiej.

Wykres 47. Międzygałęziowa dostępność transportowa polskich województw w 2009 r.⁴²



Wykres 48. Międzygałęziowa dostępność transportowa polskich województw w 2009 r. i jej zmiana w latach 2004-2009



Źródło: Opracowanie własne na podstawie Komornicki et. al., Opracowanie metodologii liczenia wskaźnika międzygałęziowej dostępności transportowej terytorium Polski oraz jego oszacowanie – aktualizacja 2010. IGiZP PAN, Warszawa 2010⁴³

Jedną z kluczowych barier rozwojowych województwa warmińsko-mazurskiego pozostaje jego niezadowalająca dostępność komunikacyjna. Wskaźnik międzygałęziowej dostępności transportowej kształtował się u progu aktualizacji Strategii w 2005 r. na jednym z najniższych poziomów kraju. Sytuacja ta nie uległa znaczącej zmianie na przestrzeni kolejnych lat: niższą dostępnością charakteryzują się jedynie województwa podlaskie oraz zachodniopomorskie.

5.2.2 Oddziaływanie Strategii na najważniejsze wskaźniki makroekonomiczne

Przed przejściem do oceny dotychczasowej realizacji celów strategicznych i operacyjnych warto poddać analizie oddziaływanie Strategii na najważniejsze wskaźniki określające sytuację społeczno-gospodarczą regionu.

⁴² Średnia dla kraju = 100%, wyższe wartości oznaczają lepszą dostępność transportową.

⁴³ Cytujemy za: Wolański, M. *Rozwój infrastruktury transportowej w latach 2007-2010 w kontekście dotychczasowej realizacji Strategii Rozwoju Kraju 2007-2015 oraz kluczowych strategii sektorowych. Opracowanie na zlecenie Ministerstwa Rozwoju Regionalnego, Warszawa 2011.*

Założenia modelu i prognozy bazowej

Podstawowym narzędziem wykorzystanym do przeprowadzenia opisanej poniżej symulacji był dynamiczny, stochastyczny model równowagi ogólnej kasy EUImpactMOD rozwijany w Instytucie Badań Strukturalnych. Na potrzeby niniejszej ewaluacji model został dopasowany do specyficznej sytuacji społeczno-gospodarczej województwa warmińsko-mazurskiego. Było to możliwe dzięki zastosowaniu następujących rozwiązań.

- W modelu została uwzględniona specyfika sektorowa gospodarki regionu. W szczególności z trzech głównych sekcji gospodarki (przemysł, usługi, rolnictwo) wyodrębnione zostały te gałęzie przemysłu i usług, których waga dla gospodarki regionalnej jest szczególnie duża. Pozwoliło to na analizę wpływu, jaki interwencja publiczna realizowana w ramach Strategii (z uwzględnieniem struktury tematycznej interwencji) będzie wywierać na poszczególne części gospodarki regionu.
- Ponadto ze względu na specyfikę Warmii i Mazur, na których obszarze występuje wyjątkowo wysokie bezrobocie, widoczne zwłaszcza w niektórych powiatach województwa, szczególna uwaga została poświęcona modułowi rynku pracy w modelu. Uwzględniono przepływy pomiędzy stanami na rynku pracy, w tym ważne dla specyfiki województwa przepływy między biernością zawodową a bezrobociem, w obrębie zatrudnienia oraz między zatrudnieniem a bezrobociem. Moduł rynku pracy został skalibrowany na danych BAEL.
- Model dopasowano bezpośrednio do danych regionalnych, przede wszystkim tych pochodzących z Banku Danych Lokalnych GUS. Uwzględniona została specyfika regionu w zakresie reakcji bezrobocia, zatrudnienia i podaży na szoki makroekonomiczne. Dzięki temu możliwe było prawidłowe oszacowanie wpływu, jaki interwencja publiczna prowadzona w związku z realizacją Strategii przyniosła dla poprawy sytuacji na rynku pracy.
- Zintegrowanie modułu regionalnego z modułem krajowym (skalibrowanym na danych dot. całego kraju) pozwoliło z kolei na analizę powiązań między regionem a resztą kraju, w tym – wzajemnych interakcji gospodarczych – wpływu, jaki koniunktura gospodarcza i interwencja publiczna realizowana na poziomie całej Polski, ma na Warmię i Mazury, a także przeciwnie: to, w jaki sposób Strategia przyczyni się do niwelowania luki rozwojowej dzielącej region od średniej krajowej pod względem PKB *per capita*, produktywności pracy, wynagrodzeń, stopy bezrobocia, wskaźnika zatrudnienia itp.

W modelu uwzględniono także to, że niniejsza ewaluacja miała charakter mid-term. W przypadku szeregów historycznych (do 2010 r.⁴⁴) wpływ Strategii został odseparowany od faktycznie zaobserwowanych wartości wskaźników, natomiast w przypadku lat 2011-2025 symulacja miała charakter projekcji, dla której punktem odniesienia będzie brak interwencji. Prognoza bazowa została oparta na następujących założeniach:

- Prognozy PKB dla województwa warmińsko-mazurskiego powstały z założeniem, że stopa wzrostu produktu zbiega w długim okresie do stanu ustalonego.⁴⁵ Na podstawie

⁴⁴ W przypadku danych opisujących rachunki regionalne, dla lat 2009 i 2010 konieczne było dokonanie predykcji uwzględniającej dynamiki poszczególnych agregatów zaobserwowane na szczeblu krajowym.

⁴⁵ Zakładamy, że długookresowa stopa wzrostu będzie zbiegała do poziomu ok. 2,5%, co jest m.in. warunkowane długookresowym wzrostem produktywności czynników wytwórczych oraz powolnym, choć systematycznym wzrostem aktywności zawodowej.

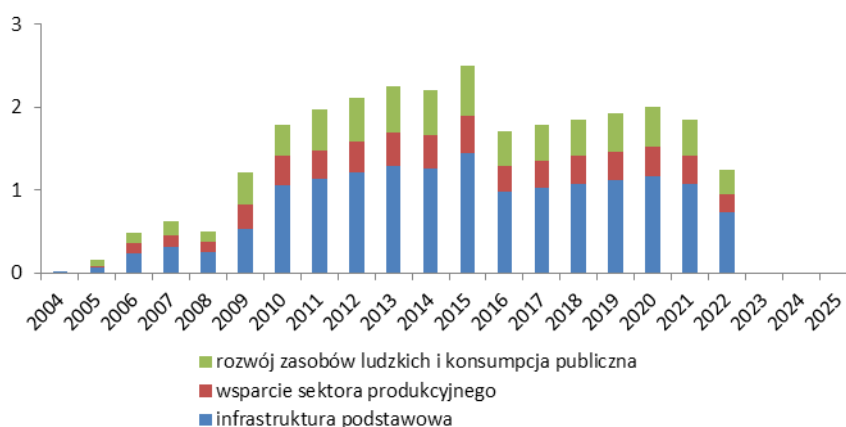
obserwowanej dotychczas w danych historycznych dynamiki możliwe było ustalenie tempa zbiegania do tej ścieżki.⁴⁶

- Prognoza struktury sektorowej gospodarki oparta była na założeniu, że konverguje ona do długookresowego stanu ustalonego, zdeterminowanego przez krańcową produktywność czynników produkcji – taka prawidłowość znajduje potwierdzenie w dostępnych danych historycznych.
- Z kolei wartości podstawowych wskaźników dotyczące sytuacji na rynku pracy bazują na wcześniejszych prognozach opracowanych przez Instytut Badań Strukturalnych przy pomocy modelu SYMDEM 2.0.⁴⁷ Prognozę dla województwa warmińsko-mazurskiego oszacowano poprzez skorygowanie symulacji dla kraju o prawidłowości obserwowane w danych historycznych.

Założenia dotyczące nakładów na realizację

Tworząc założenia na potrzeby oszacowania makroekonomicznego wpływu Strategii przyjęliśmy, że jej efekt netto najlepiej przybliżyć jest wydatkami realizowanymi w województwie warmińsko-mazurskim w ramach polityki spójności UE w ramach Narodowego Planu Rozwoju 2004-2006, Narodowej Strategii Spójności 2007-2013 oraz perspektywy finansowej 2014-2020.⁴⁸ Wydatki podzielone zostały na trzy główne kategorie interwencji: infrastrukturę podstawową, bezpośrednie wsparcie sektora produkcyjnego oraz rozwój zasobów ludzkich i konsumpcję publiczną. Określenie takiego zakresu interwencji związanego z realizacją Strategii należy uzasadnić interpretacją ekonomiczną poszczególnych kategorii wydatków rozwojowych.

Wykres 49. Szacunkowe nakłady netto towarzyszące realizacji Strategii w podziale na główne kategorie interwencji (wartości w mld PLN)



Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych Ministerstwa Rozwoju Regionalnego

Wydatki w ramach funduszy strukturalnych UE, finansowane w dużej mierze ze wspólnotowego budżetu, stanowią jedyny instrument polityki rozwojowej, dla którego można określić wiarygodny

⁴⁶ Dodatkowy punkt odniesienia stanowiły średniookresowe prognozy Ministerstwa Finansów przedstawione w dokumencie *Wytyczne dotyczące stosowania jednolitych wskaźników makroekonomicznych będących podstawą oszacowania skutków finansowych projektowanych ustaw. Aktualizacja – Maj 2011 r.*

⁴⁷ *Zatrudnienie w Polsce 2009*, Instytut Badań Strukturalnych, Warszawa, 2010.

⁴⁸ Przyjęliśmy, że Strategia jest realizowana zarówno przy pomocy programów zarządzanych ze szczebla krajowego, jak i wojewódzkiego.

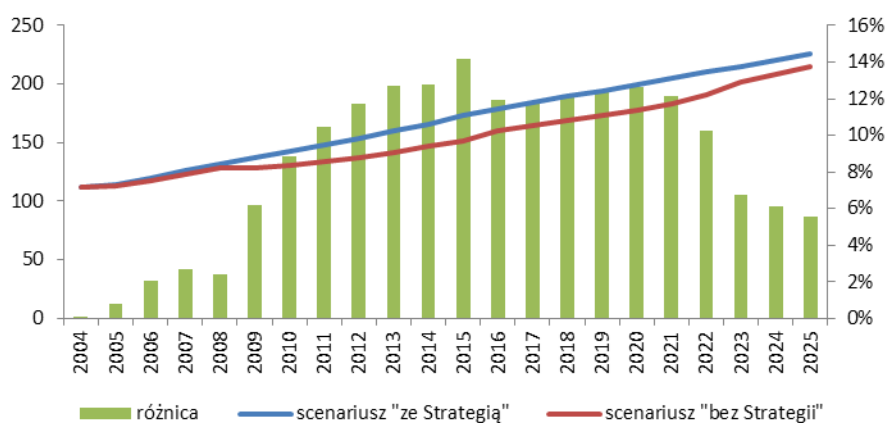
scenariusz alternatywny, zakładający brak napływu środków unijnych do województwa warmińsko-mazurskiego. Skonstruowanie scenariusza zakładającego np. brak wydatków inwestycyjnych JST wiązałyby się z koniecznością oceny makroekonomicznych konsekwencji takiego rozwiązania. W szczególności nie jest jasne, czy oznaczałoby realokację wydatków na inne cele, czy może raczej ograniczenie ogólnego obciążenia podstawowego.

Dla okresu 2004-2010 wsad do modelu stanowiły dane historyczne ilustrujące płatności na rzecz beneficjentów.⁴⁹ Z kolei wydatki w latach 2010-2022 mają charakter prognozy⁵⁰ dotyczącej obecnej i kolejnej perspektywy finansowej UE. W przypadku kolejnej perspektywy finansowej za punkt wyjścia przyjęliśmy założenia przedstawione przez Komisję Europejską 29 czerwca 2011 r., zakładając, że środki przekazane Polsce na realizację polityki spójności wyniosą w całym okresie programowania 2014-2020 około 75 mld euro. Przyjęliśmy także, że tematyczna struktura wydatków oraz ich podział pomiędzy województwa będzie taki sam jak w latach 2007-2013. W praktyce nasze założenia oznaczają, że bezpośrednie (popytowe) oddziaływanie Strategii kończy się w 2022 r. (zasada n+2), choć w kolejnych latach podtrzymane zostają efekty podażowe.

Wyniki symulacji

Symulacje przeprowadzone przy pomocy modelu makroekonomicznego EUImpactMOD III sugerują, że makroekonomiczne oddziaływanie Strategii jest pozytywne w całym okresie jej realizacji, tj. w horyzoncie do 2020 r. Prognozujemy, że poziom PKB w województwie warmińsko-mazurskim będzie w latach 2006-2020 przeciętnie o 9% wyższy niż w scenariuszu bazowym, co odpowiada realnej stopie wzrostu o około 0,75 pkt. proc. wyższej.

Wykres 50. Szacunkowy wpływ Strategii na poziom produktu krajowego brutto w cenach stałych z 2000 r. (2000 r.=100 – prawa oś, różnica w proc. – lewa oś)



Źródło: Opracowanie własne na podstawie symulacji modelu EUImpactMOD III

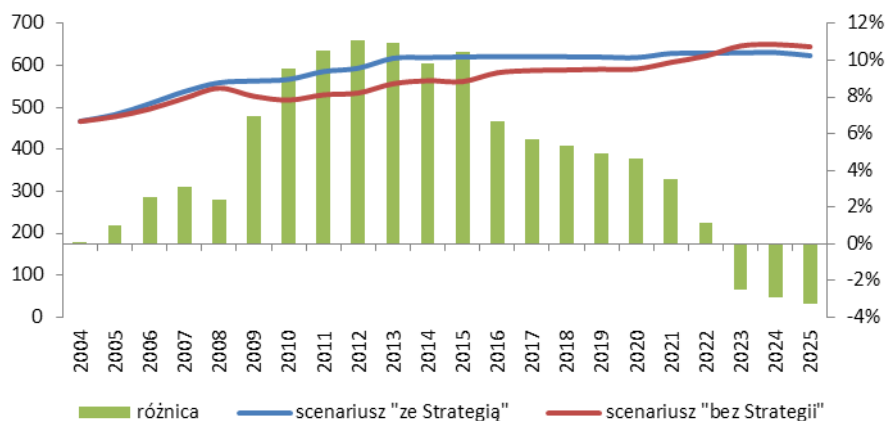
Programy towarzyszące realizacji Strategii wpływają pozytywnie nie tylko na dynamikę poziomu i dynamikę aktywności zawodowej, lecz także na sytuację na regionalnym rynku pracy. Podobnie jak w przypadku opisanego wcześniej wpływu na rachunki regionalne, oddziaływanie Strategii jest, szczególnie w początkowej fazie jej wdrażania, ściśle powiązane ze skalą środków prorozwojowych

⁴⁹ Dane wygenerowane z systemu KSI SIMIK przekazane przez Ministerstwo Rozwoju Regionalnego.

⁵⁰ Prognoza zakłada, że udziały poszczególnych województw w podziale środków w latach 2011-2015 będą takie same, jak średnie udziały w danych historycznych w latach 2007-2010.

wydatkowanych na terenie województwa warmińsko-mazurskiego. Szacujemy, że w latach 2006-2020 liczba pracujących w województwie w wyniku realizacji branych pod uwagę instrumentów będzie przeciętnie o 29 tys. osób wyższa, co oznacza wskaźnik aktywności zawodowej wyższy o 2,9 pkt. proc. niż w scenariuszu bazowym (analogiczne różnice dla okresu historycznego, tj. lat 2006-2010 wynoszą odpowiednio 19 tys. osób i 1,9 pkt. proc.).⁵¹

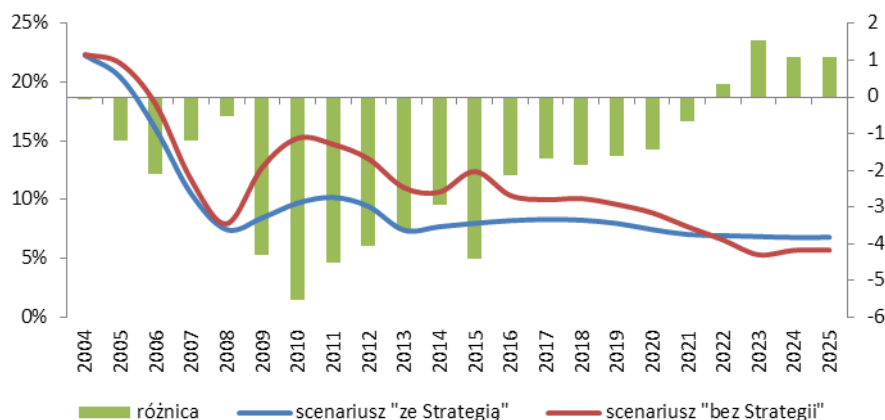
Wykres 51. Szacunkowy wpływ Strategii na liczbę pracujących w wieku 15-64 (poziomy w tys. w obydwu scenariuszach – lewa oś, różnica w proc. – prawa oś)



Źródło: Opracowanie własne na podstawie symulacji modelu EUImpactMOD III

Analogicznie do wpływu na zatrudnienie, Strategia przekłada się także pozytywnie na redukcję bezrobocia w województwie warmińsko-mazurskim. Zgodnie z symulacjami modelu EUImpactMOD III, liczba bezrobotnych na Warmii i Mazurach będzie w latach 2006-2020 przeciętnie o 10 tys. osób mniejsza niż w scenariuszu bazowym, co oznacza stopę bezrobocia niższą o 1,8 pkt. proc. (analogiczne różnice dla okresu historycznego, tj. lat 2006-2010 wynoszą odpowiednio 13 tys. osób i 2,1 pkt. proc.).

Wykres 52. Szacunkowy wpływ Strategii na stopę bezrobocia ludności w wieku 15-64 (wartości wskaźnika w obydwu scenariuszach – lewa oś, różnica w pkt. proc. – prawa oś)

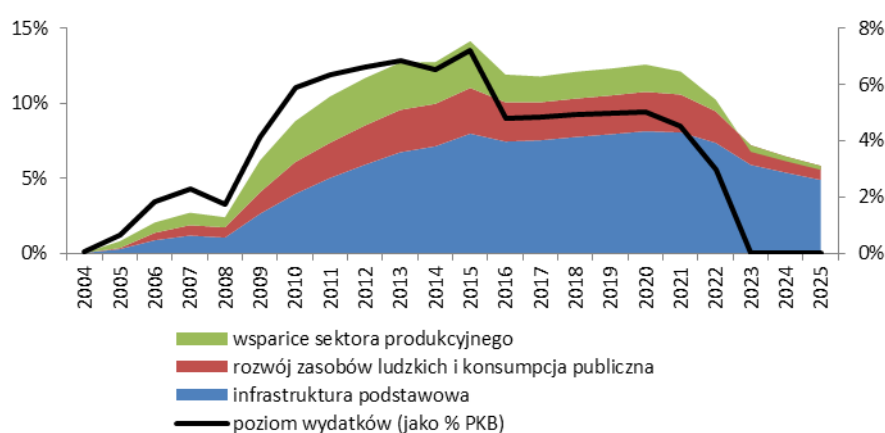


Źródło: Opracowanie własne na podstawie symulacji modelu EUImpactMOD III

⁵¹ Po 2022 r. obserwujemy ujemny wpływ Strategii, co wiąże się z ustaniem notowanego we wcześniejszych latach impulsu popytowego – regionalna gospodarka powraca do długookresowego trendu wyznaczonego przez scenariusz „bez Strategii”. Podtrzymanie pozytywnego oddziaływania po 2022 r. wymagałoby założenia o podtrzymaniu wydatków prorozwojowych na poziomie zbliżonym do prognozowanego na lata 2014-2022, co w świetle dostępnych obecnie informacji nie jest uzasadnione.

Efekty w początkowych latach wdrażania różnorodnych instrumentów wpisujących się w zapisy tego dokumentu miały w większości charakter popytowy, co oznacza, że wpływały na podstawowe agregaty gospodarcze przede wszystkim poprzez podniesienie zagregowanego popytu. Z czasem coraz silniejszy okazuje się jednak podaźowy kanał oddziaływania, co jest możliwe dzięki stopniowej akumulacji kapitału publicznego wskutek dużych inwestycji w obszarze infrastruktury podstawowej. Przedsięwzięcia o takim charakterze stopniowo podnoszą produktywność czynników wytwórczych, a ich efekty utrzymują się także w okresie po zakończeniu ich bezpośredniej realizacji. W przedstawionych w niniejszej symulacji scenariuszach zakładamy jednak zakończenie interwencji w 2022 r. Oznacza to, że w kolejnych latach oddziaływanie poprzez kanał podaźowy także stopniowo wygasa, co wynika m.in. z postępującej deprecjacji zakumulowanego w okresie interwencji kapitału.

Wykres 53. Dekompozycja wpływu Strategii na poziom PKB w podziale na trzy główne kategorie interwencji



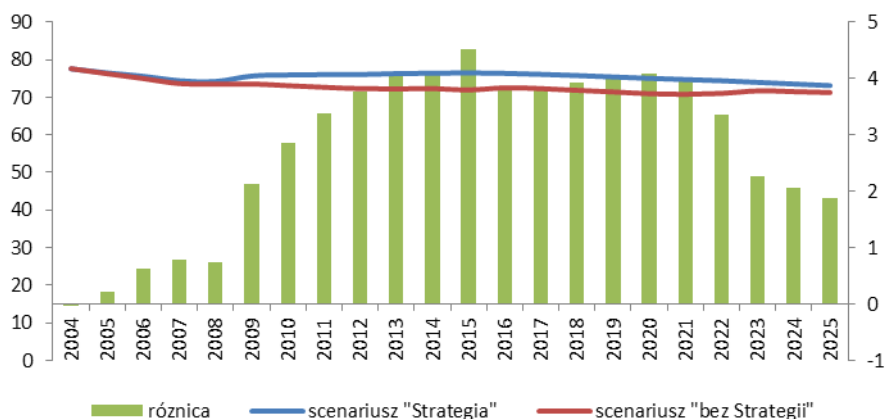
Źródło: Opracowanie własne na podstawie symulacji modelu EUImpactMOD III

Podsumowanie

Podsumowując przedstawione powyżej efekty symulacji, należy zwrócić uwagę na jednoznacznie pozytywny wpływ Strategii na sytuację makroekonomiczną regionu – zarówno z perspektywy rynku dóbr jak i rynku pracy. Dotychczas analizie poddaliśmy jedynie bezwzględną sytuację województwa warmińsko-mazurskiego, abstrahując od tempa rozwoju innych regionów. Zarówno w obecnej, jak i następnej perspektywie finansowej można jednak oczekiwać, że Warmia i Mazury będą mogły liczyć na nieco większą alokację środków niż wynikałoby to z potencjału ludnościowego województwa.⁵² Dzięki temu, wsparcie rozwojowe w regionie może przyczynić się do poprawy jego względnej pozycji.

⁵² Tj. wyższa niż przeciętnie w Polsce alokacja *per capita*, w odniesieniu do wszystkich instrumentów polityki spójności, a nie tylko programów zarządzanych (koordynowanych) na szczeblu regionalnym. Świadczy o tym m.in. zapowiedziane w Krajowej Strategii Rozwoju Regionalnego podtrzymanie w kolejnej perspektywie finansowej programu operacyjnego dla Polski Wschodniej.

Wykres 54. Szacunkowy wpływ Strategii na konwergencję PKB *per capita* województwa warmińsko-mazurskiego do wartości przeciętnej dla Polski.



Źródło: Opracowanie własne na podstawie symulacji modelu EUImpactMOD III

Na taką właśnie poprawę wskazują wyniki przedstawionej powyżej symulacji. Długookresowe trendy makroekonomiczne jednoznacznie sugerują, że województwo warmińsko-mazurskie będzie rozwijało się wolniej niż cały kraj, co wynika m.in. z braku silnego ośrodka metropolitalnego. Większe nakłady na przedsięwzięcia prorozwojowe pozwalają jednak na spowolnienie dywergencji województwa warmińsko-mazurskiego. Pod koniec realizacji Strategii PKB *per capita* na Warmii i Mazurach wynosić będzie około 75% średniej dla kraju (spadek o 2 pkt. proc. w porównaniu z 2005 r.). Zakładając brak wydatkowania środków w ramach branż pod uwagę w symulacji programów,⁵³ analogiczny wskaźnik w 2020 r. wyniósłby zaledwie ok. 71% przeciętnej dla Polski, co pokazuje skalę oddziaływania długookresowych przedsięwzięć prorozwojowych wpisujących się w zapisy Strategii.

⁵³ Zarówno w Polsce, jak i w województwie warmińsko-mazurskim.

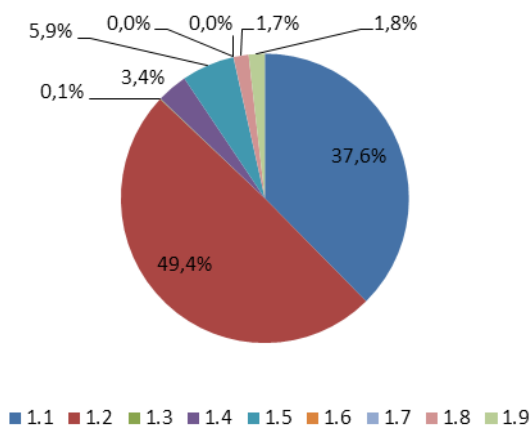
5.3 Cel strategiczny 1. Wzrost konkurencyjności gospodarki

Pierwszy cel strategiczny dotyczy problematyki szeroko pojętej konkurencyjności regionalnej gospodarki. Zgodnie z zapisami Strategii głównym adresatem wsparcia w tym obszarze jest sektor przedsiębiorstw – bezpośrednio w ramach celów operacyjnych 1.1, 1.3 oraz 1.7, a pośrednio także pozostałych należących do tego priorytetu.

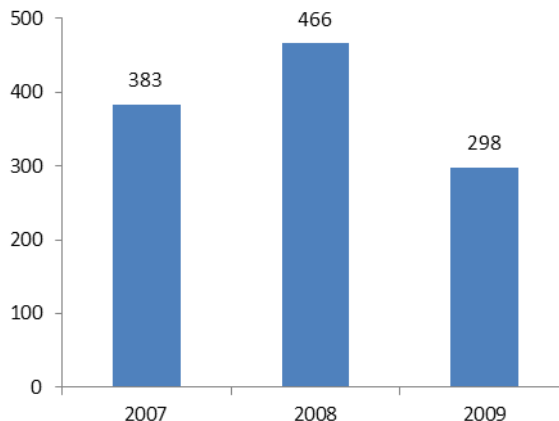
cel strategiczny 1	Wzrost konkurencyjności gospodarki		
1.1 Wzrost konkurencyjności firm	1.2 Wzrost liczby miejsc pracy	1.3 Skuteczny system pozyskiwania inwestorów zewnętrznych	
1.4 Wspieranie sytemu produkcji i promocja wytwarzanej w regionie żywności wysokiej jakości	1.5 Wzrost potencjału turystycznego	1.6 Wzrost konkurencyjności usług dla starzejącego się społeczeństwa	
1.7 Wzrost potencjału instytucji otoczenia biznesu	1.8 Tworzenie społeczeństwa informacyjnego	1.9 Doskonalenie administracji	

Realizacja celu strategicznego 1 pochłonęła dotychczas około 1,7 mld zł, z czego najwięcej środków wydatkowano w 2008 r. Wśród przypisanych do tego priorytetu obszarów wsparcia największa była skala interwencji w celach bezpośrednio powiązanych z instrumentami polityki spójności UE, a więc w ramach celu 1.1 *Wzrost konkurencyjności firm* (który obejmuje m.in. wsparcie inwestycyjne przedsiębiorstw finansowane w ramach ZPORR oraz RPO WiM) oraz celu 1.2 *Wzrost liczby miejsc pracy* (który obejmuje m.in. aktywne polityki rynku pracy finansowane w ramach RPO WiM).

Wykres 55. Struktura łącznych wydatków na realizację celów operacyjnych w ramach priorytetu 1 w latach 2007-2009



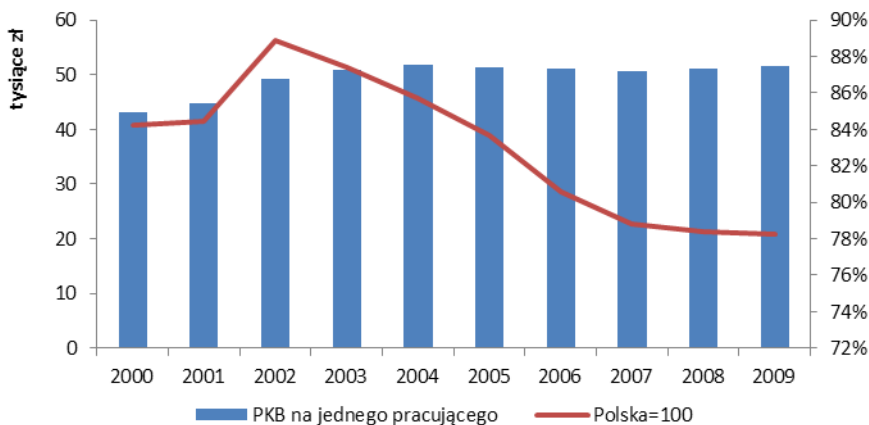
Wykres 56. Poziom łącznych wydatków na realizację celów operacyjnych w ramach priorytetu 1 w latach 2007-2009



Źródło: Opracowanie własne na podstawie raportów okresowych z realizacji Strategii

Realizacja pozostałych celów pochłonęła zaledwie niecałe 13% środków w ramach celu strategicznego, z czego najwięcej przeznaczono na wsparcie sektora turystycznego. Szacowany poziom nakładów w niektórych celach operacyjnych był bardzo niski, jednak należy pamiętać, że czasami jest to nie tyle konsekwencją działań w danym obszarze, a raczej problemów z gromadzeniem odpowiednich danych przez system monitoringu.

Wykres 57: Wskaźnik monitorowania celu strategicznego 1: PKB na jednego pracującego w województwie warmińsko-mazurskim (w cenach stałych z 2000 r.)



Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych BDL GUS

Ocena dotychczasowej realizacji celu strategicznego 1 przez pryzmat trajektorii przypisanego do niego wskaźnika monitorowania prowadzi do pesymistycznych wniosków. Na przestrzeni ostatnich lat, wielkość PKB przypadająca na jednego pracującego w wartościach realnych utrzymuje się na względnie stałym poziomie, co wskazuje na brak zauważalnych postępów w produktywności regionalnej gospodarki – systematyczny wzrost w gospodarce od aktualizacji Strategii w 2005 r. objawił się na Warmii i Mazurach przede wszystkim zwiększeniem poziomu zatrudnienia.

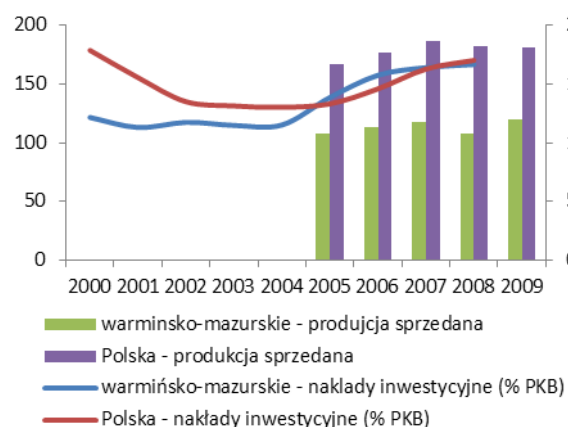
W konsekwencji, począwszy od 2002 r. jasno zarysowuje się niekorzystna spadkowa tendencja wartości PKB przypadającej na jednego pracującego w relacji do średniej krajowej.

5.3.1 Cel operacyjny 1.1 Wzrost konkurencyjności przedsiębiorstw

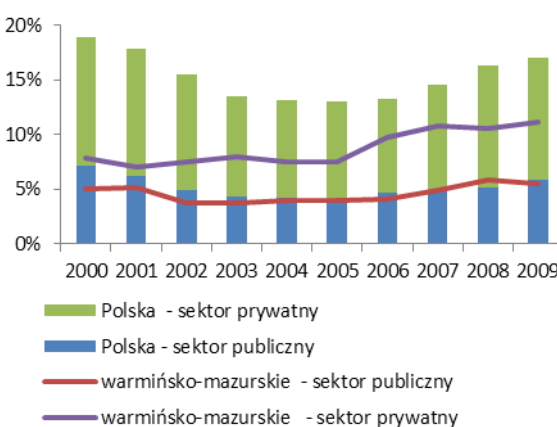
Kontekst interwencji

Konkurencyjność warmińsko-mazurskich firm na tle kraju pozostaje niewielka, niezależnie od wskaźnika wybranego jako punkt odniesienia. Pod względem wartości sprzedaży produkcji na jednego pracującego region w 2009 r. zajmował 14 miejsce w kraju. Na przestrzeni ostatnich lat można było w tym wymiarze zaobserwować pewną poprawę: w latach 2005-2008 województwo warmińsko-mazurskie plasowało się na ostatnim miejscu w Polsce. Konwergencja produktywności do średniej krajowej zachodzi jednak bardzo powoli, a tempo zmian wykazuje istotne wahania roczne. O poprawie konkurencyjności warmińsko-mazurskich przedsiębiorstw świadczą także w pewnym stopniu rosnące nakłady inwestycyjne. Choć wciąż pozostają niższe niż średnio w Polsce, to w ostatnich latach zaobserwować można ich systematyczny wzrost, który dotyczy zresztą nie tylko sektora przedsiębiorstw, ale także sektora publicznego.

Wykres 58. Produkcja sprzedana w przemyśle na pracującego (lewa oś) i nakłady inwestycyjne w % PKB (prawa oś) w Polsce i województwie warmińsko-mazurskim



Wykres 59. Publiczne i prywatne nakłady inwestycyjne w Polsce i warmińsko-mazurskim (w % PKB)



Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych BDL GUS

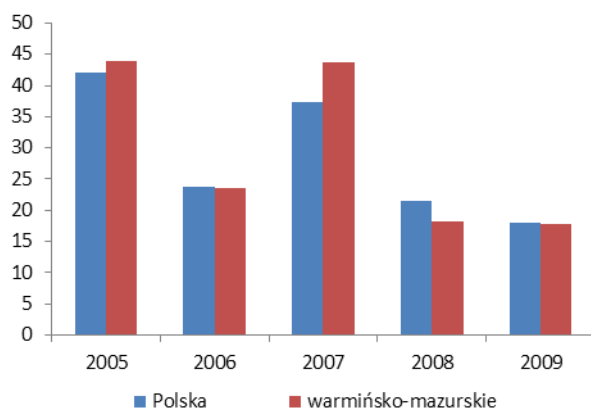
O ciągle niskiej konkurencyjności regionalnej gospodarki świadczy także niski w porównaniu z ogólnopolską średnią poziom nakładów na działalność badawczo-rozwojową⁵⁴. Dotyczy to zarówno łącznych wydatków na ten cel (średnio 0,23% PKB w latach 2003-2007 w województwie warmińsko-mazurskim w porównaniu z 0,56% przeciętnie w kraju w analogicznym wykresie) jak również środków wydatkowanych przez przedsiębiorstwa (0,10% PKB wobec 0,17% przeciętnie w Polsce). Warto także zauważyć, że wydatki ponoszone przez firmy charakteryzują się dużymi wahaniami rocznymi, co nie sprzyja długookresowemu postępowi technologicznemu oraz stabilizacji działalności badawczo-rozwojowej. Z drugiej strony, udział nakładów na działalność innowacyjną warmińsko-mazurskich przedsiębiorstw w Polsce przez ostatnie 6 lat utrzymywał się na stosunkowo stałym poziomie, przy czym w regionie relatywnie więcej niż w kraju inwestują firmy średnie, a mniej -

⁵⁴ Regionalna Strategia Innowacyjności Województwa Warmińsko-Mazurskiego, Urząd Marszałkowski Województwa Warmińsko-Mazurskiego, Olsztyn, 2010.

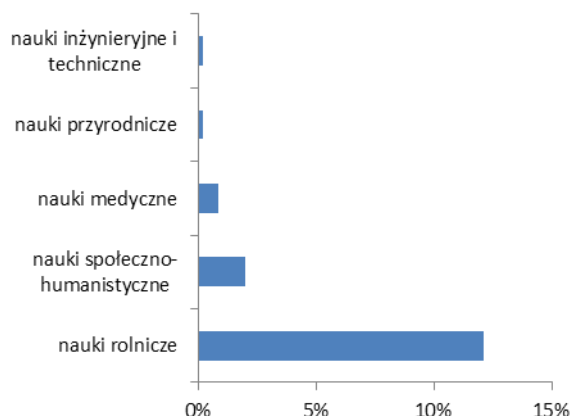
przedsiębiorstwa duże. Ogólna sytuacja w tym obszarze zasadniczo nie uległa więc zmianie od poprzedniej aktualizacji Strategii w 2005 r.

Oceniając strukturę sektorową nakładów na działalność badawczo-rozwojową, warto podkreślić relatywnie duży udział nauk rolniczych: w 2009 r. w województwie warmińsko-mazurskim wydatkowano ponad 12% środków przeznaczonych na ten cel ogółem w kraju, co wskazuje na potencjalną specjalizację regionu i może być jego potencjalnym atutem w przyszłości. Poważną barierą pozostaje jednak wciąż słabe powiązanie jednostek badawczo-rozwojowych z sektorem przedsiębiorstw, choć na przestrzeni ostatnich lat można wyróżnić dobre praktyki, także w obszarze nauk rolniczych – dobrym przykładem jest m.in. działające w strukturach Uniwersytetu Warmińsko-Mazurskiego Centrum Badań i Rozwoju Mleczarstwa. Ograniczeniem wzrostu konkurencyjności przedsiębiorstw jest jednak nie tylko podażowa strona innowacyjności, lecz także popyt na innowacje: większość warmińsko-mazurskich firm wprowadza je wyłącznie na skalę firmy i zazwyczaj nie jest zainteresowana prowadzeniem własnej działalności badawczo-rozwojowej.⁵⁵

Wykres 60. Odsetek przedsiębiorstw przemysłowych, które wprowadziły innowacje



Wykres 61. Udział nakładów na działalność B+R w województwie warmińsko-mazurskim w ogóle polskich nakładów na działalność B+R w poszczególnych dziedzinach

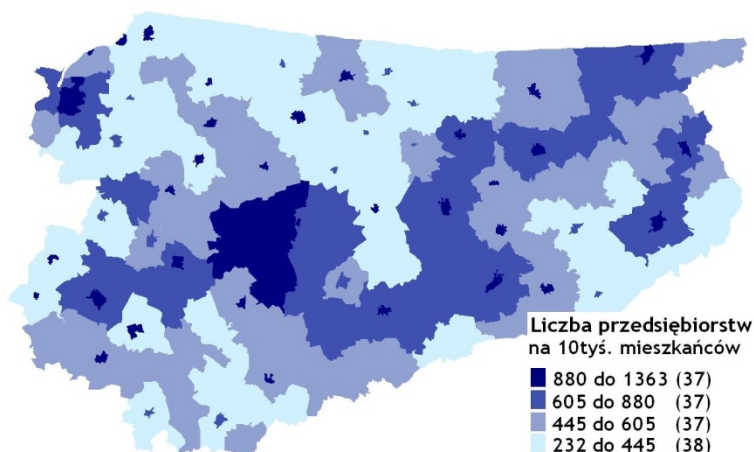


Źródło: Opracowanie własne na podstawie BDL GUS

Pomiędzy 2005 r. a 2010 r. liczba przedsiębiorstw przypadająca na 1000 mieszkańców w województwie warmińsko-mazurskim wzrosła do 83,4 podmiotów, a region awansował pod tym względem na 13. miejsce w kraju. Obserwowane na Warmii i Mazurach różnice w poziomie przedsiębiorczości na terenach miejskich i wiejskich są porównywalne z resztą kraju. Co ciekawe, liczba firm przypadająca na 10 tys. mieszkańców jest w niewielkim stopniu zróżnicowana podregionalnie. Wprawdzie liczba przedsiębiorstw jest większa w podregionie olsztyńskim, niż w podregionach etckim i elbląskim, ale duże nasilenie przedsiębiorczości na terenach atrakcyjnych turystycznie implikuje brak istotnych różnic w poziomie wskaźnika, innych niż te wynikające z charakteru i obecności w podregionie stolicy województwa.

⁵⁵ *Barometr Innowacyjności Województwa Warmińsko-Mazurskiego. Edycja 2007*, WMARR S.A. i IBnGR, Olsztyn 2007 r.

Mapa 22. Liczba przedsiębiorstw na 10 tys. mieszkańców w gminach woj. warmińsko-mazurskiego.



Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych BDL GUS

Charakterystyka i ocena zapisów

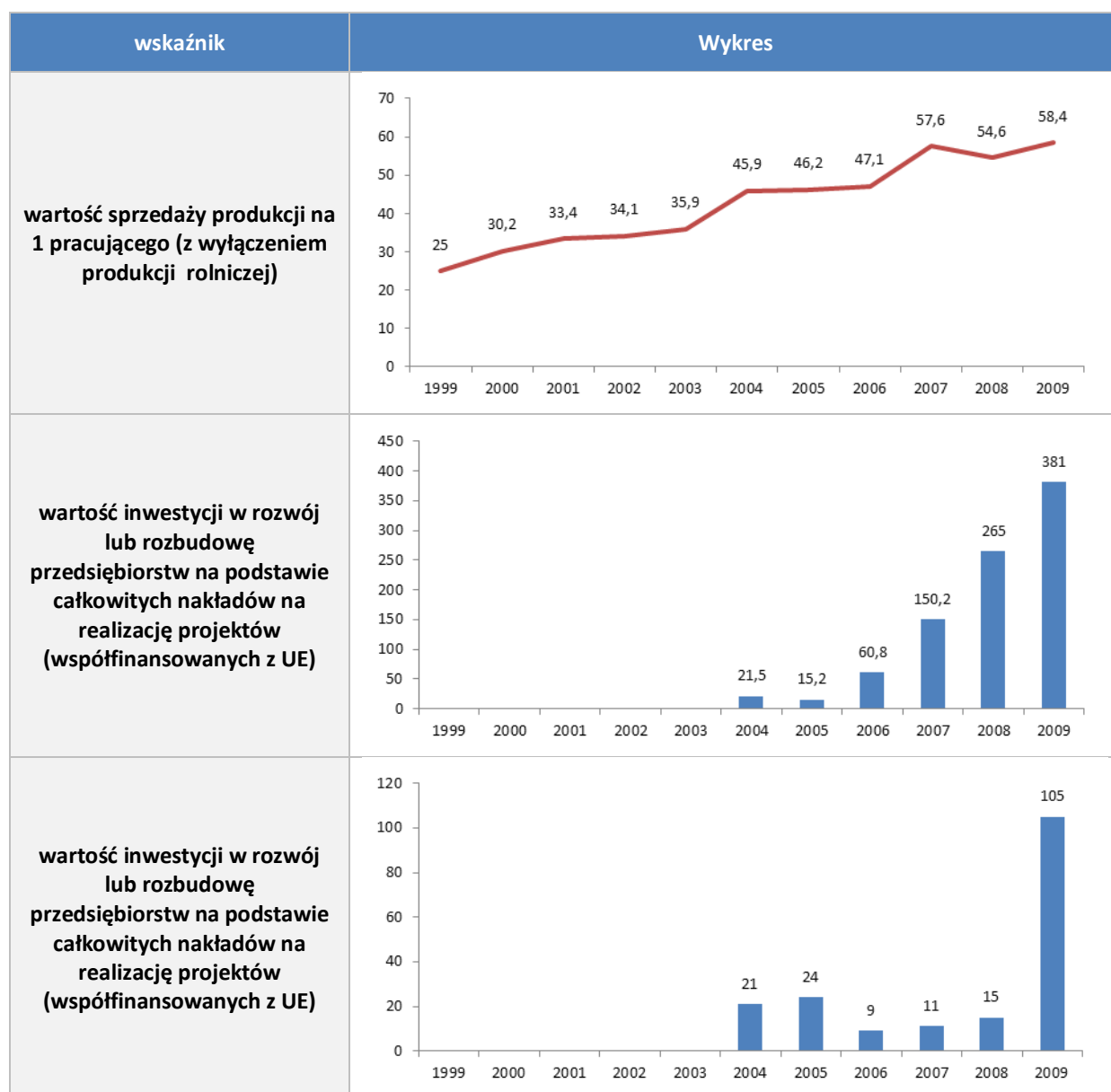
Niska konkurencyjność województwa warmińsko-mazurskiego skłoniła autorów Strategii do wyodrębnienia celu operacyjnego ukierunkowanego bezpośrednio na wsparcie działających w regionie firm. Zaplanowane działania objęły m.in. podnoszenie konkurencyjności przedsiębiorstw poprzez podnoszenie poziomu technologiczno-organizacyjnego oraz polepszanie produktów i usług, budowanie na zaufaniu powiązań kooperacyjnych, wsparcie aktywności promocyjnej i wystawienniczej firm oraz stały monitoring i badania gospodarki województwa. Tak sformułowany zakres interwencji należy uznać za trafny z perspektywy 2005 r., ponieważ wszystkie ww. zagadnienia wymagały w województwie warmińsko-mazurskim wsparcia ze strony władz publicznych.

Ocena realizacji

Oceniając dotychczasowe wdrażanie celu operacyjnego 1.1 przez pryzmat przypisanych do niego wskaźników monitorowania, należy stwierdzić, że był on dotychczas jednym z najlepiej realizowanych celów Strategii. Wartość sprzedana produkcji przypadająca na jednego pracującego wykazywała od 2005 r. trend wzrostowy, jednak warto zauważyć, że zmiany w ujęciu realnym (tj. po wyeliminowaniu wpływu dynamiki cen) były nieznaczne.⁵⁶ O skali interwencji w ramach celu operacyjnego 1.1 świadczą natomiast pozostałe wskaźniki – od 2005 r. działające w województwie warmińsko-mazurskim przedsiębiorstwa otrzymały z funduszy strukturalnych UE wsparcie inwestycyjne na poziomie blisko 900 mln zł, co miało niebagatelne znaczenie dla poziomu prywatnych inwestycji w regionie w omawianym okresie. Dzięki wsparciu ze źródeł wspólnotowych do końca 2009 r. rozpoczęto realizację 185 projektów o charakterze innowacyjnym, przy czym najwięcej z nich rozpoczęto właśnie w 2009 r.

⁵⁶ Zastrzeżenia dotyczące tego wskaźnika opisaliśmy szczegółowo w dalszej części opracowania.

Tabela 9. Cel operacyjny 1.1 – wskaźniki monitorowania



Źródło: Opracowanie własne na podstawie okresowych raportów z realizacji Strategii

Dotychczas za największą należy uznać skalę interwencji w ramach działania ukierunkowanego na wzrost konkurencyjności przedsiębiorstwo poprzez podnoszenie poziomu technologiczno-organizacyjnego oraz polepszanie jakości produktów i usług. W tym zakresie podkreślić należy w szczególności następujące działania:

- szeroki zakres bezpośredniego wsparcia przedsiębiorstw (w tym MŚP) w zakresie inwestycji, promocji, organizacji prac i innowacji – prowadzony ze środków europejskich, w tym w szczególności RPO WiM, a w mniejszym stopniu także PO IG (w poprzedniej perspektywie również w ramach ZPORR i SPO RZL);
- działalność Warmińsko-Mazurskiej Agencji Rozwoju Regionalnego S.A. w Olsztynie (WMARR) w zakresie funduszy pożyczkowych, systemu wsparcia innowacji, informacji dla przedsiębiorców, popularyzacji przedsiębiorczości i wsparcia inicjatyw klastrowych,

a także działań badawczych i monitoringowych (znaczna część ww. działań realizowana jest także w ramach projektów dofinansowywanych ze środków UE);

- projekty z zakresu badań, promocji ich wyników i współpracy nauki z biznesem realizowane przez liczne instytucje, w tym w szczególności Uniwersytet Warmińsko-Mazurski, a także komplementarne do nich działania w zakresie monitoringu i promocji Urzędu Marszałkowskiego i Wojewódzkiego Urzędu Pracy.

Znaczny poziom wsparcia przedsiębiorczości w ramach RPO WiM wynika z rozwiązań – zgodnych ze Strategią – przyjętych na etapie tworzenia programu. Jednocześnie warto zauważyć, że pomimo nieco gorszej sytuacji przedsiębiorstw województwa warmińsko mazurskiego, wykazują się one relatywnie wysoką skutecznością ubiegania się o dofinansowanie w ramach PO IG – 3,9% dofinansowania przyznanego dotychczas w ramach programu trafiło do przedsiębiorstw z województwa, co jest wynikiem znacznie powyżej udziału PKB województwa w PKB kraju i zbliżonym do udziału w populacji.

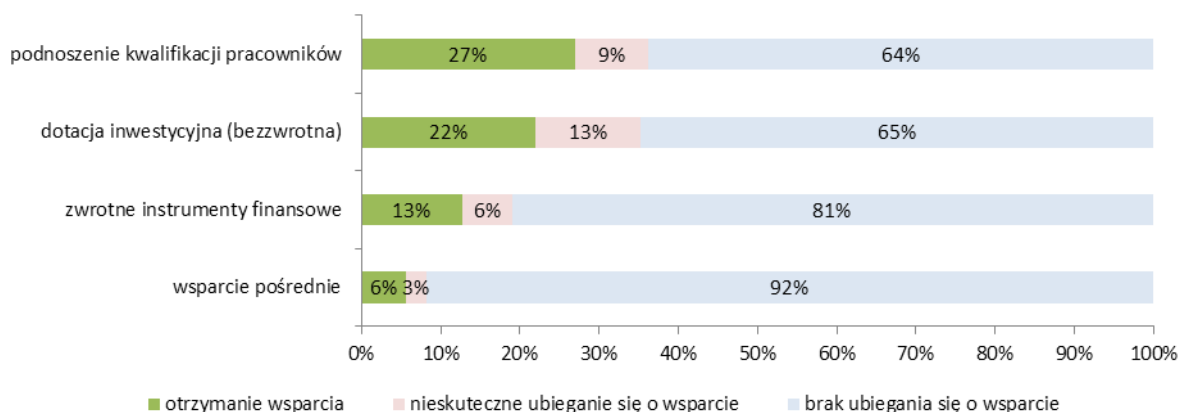
Tabela 10. Cel operacyjny 1.1 – podsumowanie realizacji i monitoringu na poziomie działań

	działania/grupy działań	realizacja	monitoring
1	wzrost konkurencyjności poprzez podnoszenie poziomu technologiczno-organizacyjnego oraz polepszanie jakości produktów i usług	TAK	TAK
2	budowanie opartych na zaufaniu powiązań kooperacyjnych w regionie	TAK	TAK
3	wspieranie aktywności promocyjnej i wystawienniczej firm, szczególnie z sektora MŚP	TAK	TAK
4	stały monitoring i badania gospodarki województwa	TAK	TAK

Źródło: Opracowanie własne

Koncentracja interwencji na bezpośrednich dotacjach inwestycyjnych dla przedsiębiorstw jest typową cechą polskiego systemu wsparcia przedsiębiorczości w tej i poprzedniej perspektywie finansowej – dotyczy właściwie wszystkich programów regionalnych, a w dużej mierze także PO IG. Nie powinno więc dziwić, że znaczna część przedsiębiorstw skorzystała z różnych form pomocy udzielanej w ramach RPO WiM i innych programów (22% respondentów wskazało, że otrzymało bezzwrotną dotację inwestycyjną, jeszcze większy odsetek wskazuje na otrzymanie pomocy w zakresie kapitału ludzkiego).

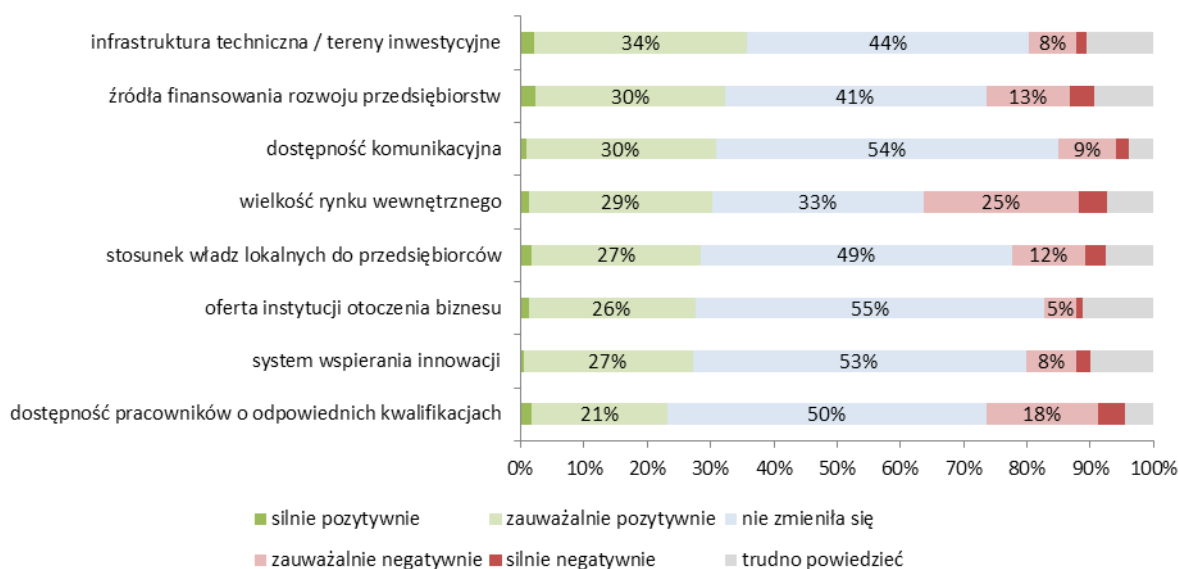
Wykres 62. Aktywność firm w ubieganiu się o wsparcie zewnętrzne



Źródło: Opracowanie własne na podstawie badania CATI przedsiębiorstw (n=500)

Tak znaczny zakres wsparcia wpłynął w wyraźny sposób na to, jak przedsiębiorcy województwa warmińsko-mazurskiego oceniają zmiany sytuacji w obszarach istotnych dla rozwoju biznesu. Pozytywnie zmiany w zakresie dostępności finansowania rozwoju przedsiębiorstw oceniło blisko 1/3 respondentów, przy czym lepszy wynik został osiągnięty tylko w ocenie infrastruktury technicznej i terenów inwestycyjnych, a zbliżony – dostępności komunikacyjnej: pozytywne zmiany w tych obszarach należy przypisać również realizacji celów Strategii finansowanych ze środków UE. We wszystkich tych kategoriach odnotowano także wyraźną przewagę odpowiedzi pozytywnych nad negatywnymi.

Wykres 63. Zmiana sytuacji województwa warmińsko-mazurskiego w wybranych obszarach tematycznych

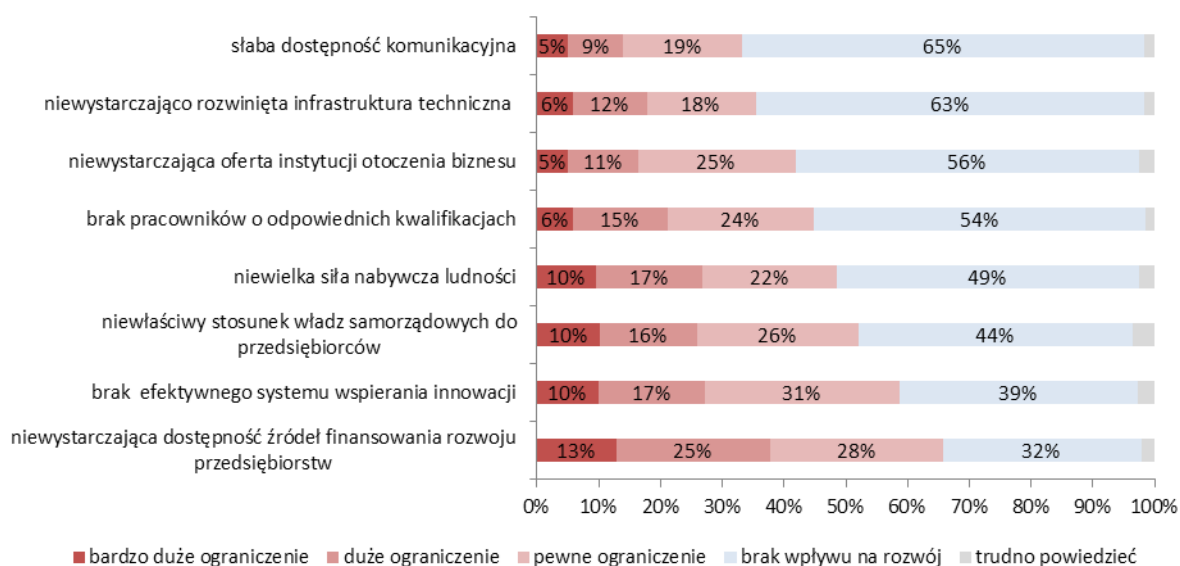


Źródło: Opracowanie własne na podstawie badania CATI przedsiębiorstw (n=500)

W kontekście zapisów Strategii oraz interwencji faktycznie realizowanej w ramach RPO WiM warto przytoczyć wyniki badania wskazujące na największe bariery w rozwoju przedsiębiorczości. Mimo opisanej poprawy, niewystarczająca dostępność źródeł finansowania pozostaje największą barierą rozwoju firm. Co więcej, druga z kolei bariera – brak efektywnego systemu wsparcia

innowacji – mimo działań prowadzonych w ostatnich latach nie tylko pozostaje problematyczna, ale także stosunkowo niska jest ocena poprawy sytuacji w tym zakresie.

Wykres 64. Bariery w rozwoju przedsiębiorstw (w odniesieniu do firmy respondenta)



Źródło: Opracowanie własne na podstawie badania CATI przedsiębiorstw (n=500)

Jednocześnie trzeba zaznaczyć, że wśród podnoszonych przez przedsiębiorców problemów nie wszystkie należą do kategorii, na które Strategia może mieć bezpośredni wpływ. Oczywiście w szczególności niewielka siła nabywcza ludności jest czynnikiem zależnym od ogólnej sytuacji gospodarczej w województwie, ale nawet w takich obszarach jak dostępność finansowania czy wsparcie innowacji wsparcie bezpośrednie może tylko częściowo przyczynić się do rozwiązania występujących problemów.

W niniejszym badaniu nie podejmowaliśmy problemu skuteczności różnych form wsparcia przedsiębiorczości i innowacyjności, jednak na podstawie literatury ewaluacyjnej i naukowej, a także Piątego Raportu Kohezyjnego można sformułować szereg wniosków w tym zakresie.

W odniesieniu do bezpośredniego, bezzwrotnego wsparcia inwestycyjnego przedsiębiorstw coraz silniejszą tendencją jest odchodzenie od wsparcia bezzwrotnego na rzecz wsparcia zwrotnego, opartego o instrumenty finansowe, takie jak fundusze pożyczkowe czy poręczenia kredytowe. Instrumenty bezzwrotne są w większym stopniu rekomendowane dla wsparcia innowacyjnych projektów (w szczególności badawczo-rozwojowych), związanych z wysokim ryzykiem, którego nie eliminuje udzielenie wsparcia w formie zwrotnej. Do pewnego stopnia celowe jest wsparcie zwrotne także dla mikro- i małych przedsiębiorstw, zwłaszcza jeśli realizować ma łączone cele gospodarcze i społeczne, a nie wyłącznie zwiększać poziom produktywności na danym obszarze. Z kolei wsparcie instytucji otoczenia biznesu, powiązań kooperacyjnych czy inicjatyw klastrowych (a więc szeroko pojęte wsparcie pośrednie), którego dotychczasowa efektywność w Polsce była zróżnicowana, powinno w większym stopniu nawiązywać do istniejących potencjałów i barier, przy formułowaniu założeń projektów w sposób oddolny.

W odniesieniu do dotychczasowego monitoringu realizacji strategii w tym obszarze należy stwierdzić, że prowadzony był w sposób kompleksowy, aczkolwiek rozproszony. W szczególności dotyczy

to monitoringu działań miękkich z zakresu informacji i promocji, ale także projektów badawczych i analitycznych. Opisywane w monitoringu projekty powinny być rozpatrywane ściśle w powiązaniu z celami Strategii oraz w oparciu o mierzalne efekty ich realizacji.

Z kolei w obszarze wsparcia bezpośredniego ważniejsze od przytaczania wszystkich wykorzystanych kanałów wsparcia przedsiębiorstw jest podanie zagregowanej informacji o różnych formach pomocy udzielanej przedsiębiorcom. Przynajmniej dla najważniejszych form wsparcia (tj. bezzwrotnego i zwrotnego wsparcia finansowego) zebranie i zagregowanie pełnej informacji na ten temat jest w pełni wykonalne.

Rekomendacje

Zmiany w uwarunkowaniach społeczno-gospodarczych, jak również zmiany w otoczeniu instytucjonalnym Strategii oraz sytuacja województwa nie wskazują na konieczność przeformułowania charakteru i kierunku działań w obszarze celu 1.1. Jednocześnie zmian zapewne będzie wymagać jego sposób operacjonalizacji (zmiana kierunków interwencji) oraz sposobu monitoringu.

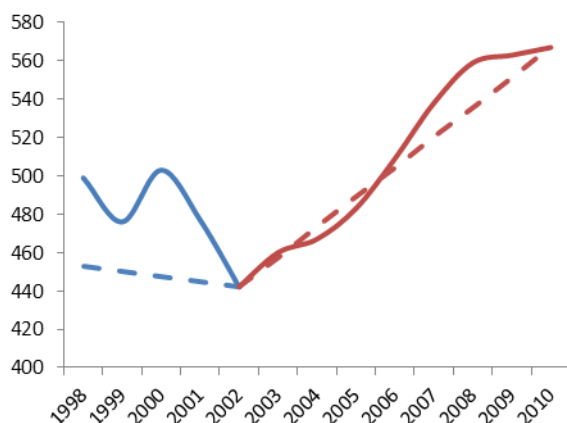
- W obszarze operacjonalizacji, obok podnoszonej w całym raporcie konieczności koncentracji i terytorializacji (przy czym np. w obszarze wsparcia przedsiębiorczości konkretne wskazówki przedstawiono w rozdziale 3.), wpływ na ostateczny sposób realizacji interwencji będą mieć wnioski z dotychczasowego wsparcia przedsiębiorstw, wstępnie opisane powyżej. W kontekście specyfiki województwa warmińsko-mazurskiego szczególnie ważne jest to, by wspierać istniejące przewagi (lub przewagi potencjalne) oraz innowacyjność w wymiarze umożliwiającym szybki wzrost produktywności i budowania przewag konkurencyjnych.
- W zakresie monitoringu konieczne jest bardziej precyzyjne prezentowanie danych nt. ogólnego wsparcia dla przedsiębiorstw (najlepiej w podziale na formy wsparcia) oraz monitoring działań miękkich w ścisłym powiązaniu z ich celami i mierzalnymi skutkami.

5.3.2 Cel operacyjny 1.2 Wzrost liczby miejsc pracy

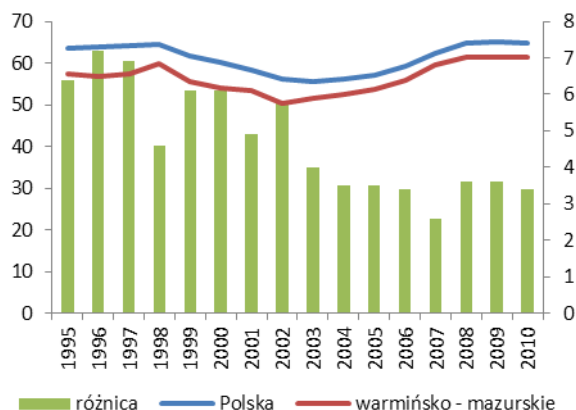
Kontekst interwencji

Dynamika zmian na warmińsko-mazurskim rynku pracy jest ściśle skorelowana z sytuacją obserwowaną w całym kraju. W ostatnich latach można było zaobserwować zarówno pozytywny trend liczby pracujących, jak i wskaźnika zatrudnienia, przy czym aktywność zawodowa w regionie ciągle (choć w coraz mniejszym stopniu) odbiega od i tak niskiego poziomu obserwowanego przeciętnie w Polsce. Korzystne zmiany zostały niestety częściowo zahamowane w wyniku światowego kryzysu finansowego.

Wykres 65. Liczba pracujących w województwie warmińsko-mazurskim i jej trendy w latach 1995-2003 i 2003-2010



Wykres 66. Wskaźnik zatrudnienia osób w wieku 20-64 w Polsce i warmińsko-mazurskim.



Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych BDL GUS

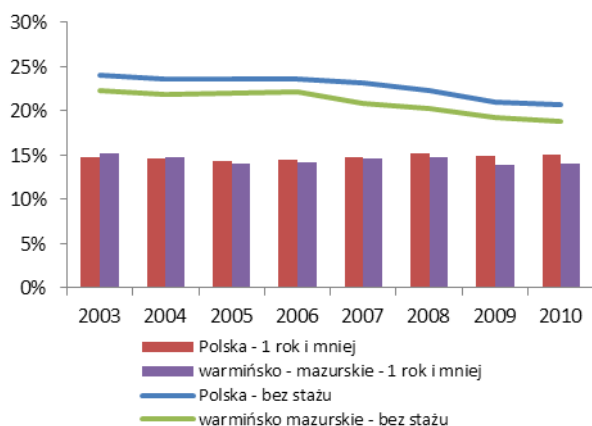
Stopa bezrobocia rejestrowanego wyniosła w 2010 r. 20% i była niemal dwukrotnie większa niż wartość analogicznego miernika w kraju (12,3%). Istotny był także dystans dzielący województwo warmińsko-mazurskie od drugiego pod tym względem województwa zachodniopomorskiego, który wyniósł 2,6 pkt. proc. Należy jednak zauważyć, że stopa bezrobocia liczona według metodologii BAEL wyniosła w analogicznym okresie 9,7%, co jest wartością zbliżoną do średniej dla Polski (9,6%). Rozbieżności pomiędzy obydwoma miarami bezrobocia sugerują zarówno dużą skalę nierejestrowanej działalności gospodarczej, jak też stosunkowo duży udział osób zniechęconych do poszukiwania pracy (faktycznie biernych zawodowo), którzy w oficjalnych rejestrach figurują jako bezrobotni.⁵⁷

Kwalifikacje siły roboczej w województwie warmińsko-mazurskim mierzone odsetkiem osób z wyższym wykształceniem⁵⁸ są gorsze niż średnio w kraju (odpowiednio 24,4% i 26,3%), przy czym wartość wskaźnika plasuje region w środku stawki. Za poważniejszą barierę rozwojową należy więc uznać nie niski udział legitymujących się wyższym wykształceniem, lecz niezadowalające dopasowanie absolwentów regionalnych uczelni do oczekiwań pracodawców. Wniosek ten jest tym bardziej uzasadniony, że sytuacja osób bez doświadczenia oraz z niewielkim stażem pracy jest relatywnie nieco lepsza niż przeciętnie w kraju, a ponadto uległa w ostatnich latach pewnej poprawie. Okazuje się więc, że bezrobotnymi w województwie warmińsko-mazurskim relatywnie częściej są osoby posiadające doświadczenie zawodowe, co może być oznaką bezrobocia strukturalnego.

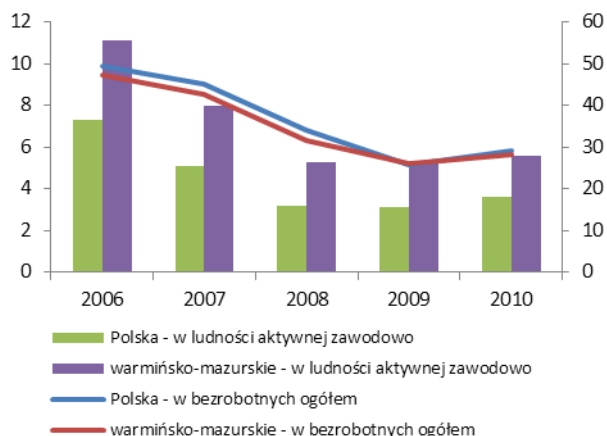
⁵⁷ Rynek pracy województwa warmińsko-mazurskiego: perspektywa instytucjonalna. Studium wyjściowe dla Strategii Zatrudnienia dla Warmii i Mazur, ILO.

⁵⁸ Według BAEL, wyłącznie aktywni zawodowo.

Wykres 67. Udział bezrobotnych o określonym stażu pracy w bezrobotnych ogółem.



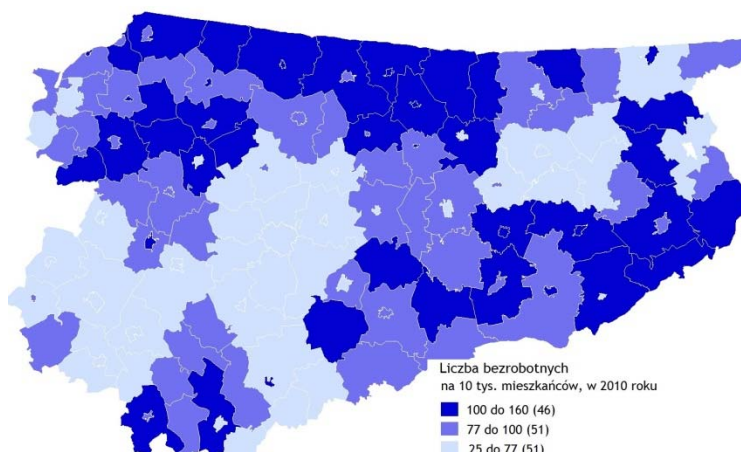
Wykres 68. Bezrobocie długotrwałe w Polsce i województwie warmińsko-mazurskim.



Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych BDL GUS

Udział bezrobotnych długotrwałe w województwie warmińsko-mazurskim jest niższy niż przeciętnie w kraju (Polska – 29,1%, warmińsko-mazurskie – 28,1%), co przy wysokiej stopie bezrobocia, świadczy o znaczących przepływach na rynku pracy. Choć taki wniosek może się wydawać optymistyczny, to udział bezrobotnych długotrwałe w ludności aktywnej zawodowo jest na Warmii i Mazurach znacznie większy niż średnio w kraju i sięgał w 2010 r. 6%. Oznacza to wyłączenie z rynku pracy istotnej części ludności, co negatywnie wpływa na sytuację ekonomiczną i społeczną regionu. Z drugiej strony, spadek odsetka bezrobotnych długotrwałe w populacji aktywnych zawodowo jest szybszy w województwie niż średnio w kraju, co wskazuje jednak na pewną poprawę sytuacji na regionalnym rynku pracy.

Mapa 23. Stopa bezrobocia w powiatach województwa w 2010 r.



Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych BDL GUS

Szczegółowe dane o bezrobociu rejestrowanym wskazują na silne zróżnicowanie wewnątrzregionalne. Wyraźnie lepsza sytuacja występuje wokół osi miast Olsztyn-Ostróda-Ława, a także w okolicach Wielkich Jezior Mazurskich. Dodatkowo, na mapie bezrobocia pozytywnie wyróżniają się tereny wokół linii łączącej Olsztyn, Olsztynkę i Nidzicę, co sugeruje pewną korelację pomiędzy dostępnością komunikacyjną a potencjałem lokalnego rynku pracy. Najgorsza sytuacja

występuje w północnej części województwa, a także na południowej części podregionu ełckiego.⁵⁹ Obszary te są stosunkowo najgorzej dostępne komunikacyjnie, charakteryzują się znaczną odległością od biegunów wzrostu i brakiem endogenicznych potencjałów rozwojowych.

Zapisy

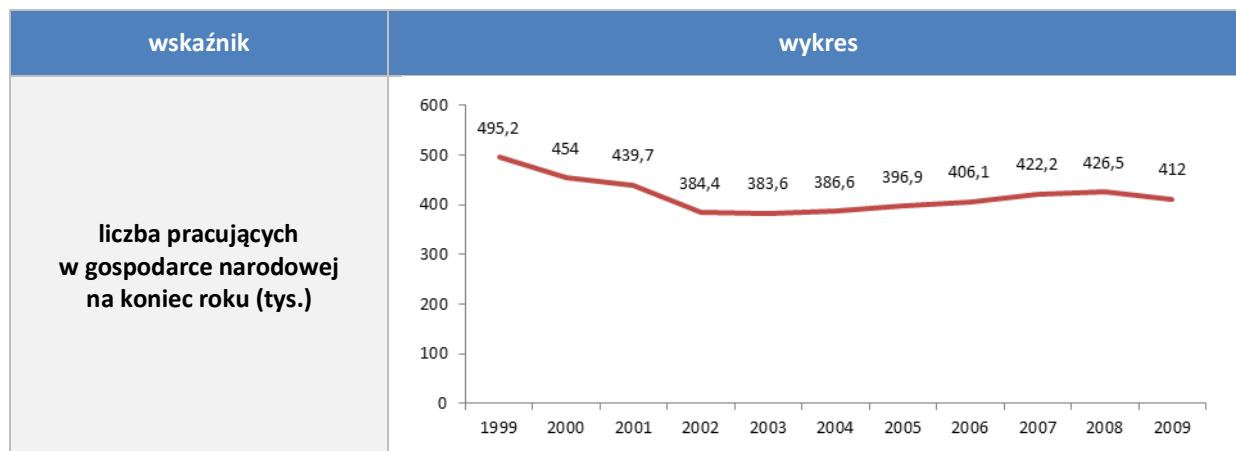
Regionalny rynek pracy jest przedmiotem celu operacyjnego 1.2. Jako cel prowadzonych w tym obszarze działań wskazano podniesienie liczby miejsc pracy przede wszystkim w firmach nowoczesnych i innowacyjnych, podmiotach wykorzystujących przewagi konkurencyjne regionu, przedsiębiorstwach usługowych oraz rozwijających nowe specjalności województwa warmińsko-mazurskiego.

Zapisy Strategii dotyczące działań w tym obszarze należy uznać za niejednoznaczne w interpretacji. W dokumencie wymieniono bowiem zarówno wsparcie związane bezpośrednio z rynkiem pracy (zachęty do zwiększania zatrudnienia w firmach, staże dla studentów i absolwentów oraz budowę systemu informowania o warunkach rozpoczynania działalności gospodarczej), jak i działania o raczej odmiennej charakterystyce, obejmujące m.in. wspieranie rozwoju leśnictwa i gospodarki leśnej oraz stworzenie programu regionalnego dla naukowców planujących wprowadzenie opracowanych przez siebie rozwiązań na rynek. W konsekwencji, niejasna jest koncepcja Strategii zakresu interwencji w ramach celu operacyjnego 1.2. Typy przedsięwzięć identyfikowane w raportach okresowych sugerują koncentrację na (aktywnych) politykach rynku pracy, a więc jedynie na niewielkim wycinku tego, co zapisano w Strategii.

Ocena realizacji

Wskaźnik przypisany w Strategii do monitorowania realizacji celu operacyjnego 1.2 – liczba pracujących w gospodarce narodowej na koniec roku – wykazywał od 2002 r. tendencję wzrostową, która załamała się dopiero w 2009 r. na skutek globalnego kryzysu gospodarczego. Należy jednak przypuszczać, że przedsięwzięcia bezpośrednio powiązane z tym celem miały marginalny wpływ na kształtowanie się poziomu wskaźnika, który determinowany był przede wszystkim przez ogólną sytuację makroekonomiczną oraz, w mniejszym stopniu, interwencją w ramach innych celów operacyjnych Strategii.

Tabela 11. Cel operacyjny 1.1 – wskaźniki monitorowania



Źródło: Opracowanie własne na podstawie okresowych raportów z realizacji Strategii

⁵⁹ *Mobilność edukacyjna bezrobotnych bez kwalifikacji zawodowych*, Alfred Czesła, WUP, Olsztyn, 2008.

Biorąc za punkt odniesienia raporty okresowe z realizacji Strategii, realizacja celu operacyjnego 1.2 sprowadza się do przedsięwzięć realizowanych przez Publiczne Służby Zatrudnienia (przede wszystkim przez powiatowe urzędy pracy) w ramach aktywnych polityk rynku pracy finansowanych ze środków Funduszu Pracy oraz Europejskiego Funduszu Społecznego (SPO RZL, PO KL). Do najważniejszych typów przedsięwzięć należy zaliczyć:

- wspieranie rozpoczynania własnej działalności gospodarczej;
- dotacje dla pracodawców, subsydiowanie zatrudnienia;
- pomoc dla bezrobotnych absolwentów (staże, stypendia);
- aktywizacja bezrobotnych poprzez podnoszenie ich kwalifikacji zawodowych.⁶⁰

Pozostałe działania zapisane w Strategii albo nie były dotychczas wcale realizowane (wspieranie rozwoju leśnictwa i gospodarki leśnej), albo są realizowane w ramach innych celów operacyjnych (wspieranie rozwoju inkubatorów przedsiębiorczości) czy też wreszcie są realizowane całkowicie poza monitoringiem Strategii (tworzenie nowych obszarów rozwojowych).

Tabela 12. Cel operacyjny 1.2 – podsumowanie realizacji i monitoringu na poziomie działań

	działania/grupy działań	realizacja	monitoring
1	zachęty do zwiększania zatrudnienia w firmach już działających, w tym staże dla studentów i absolwentów	TAK	TAK
2	zorganizowanie programu regionalnego, którego celem będzie wspieranie podejmowania aktywności gospodarczej przez naukowców	NIE	NIE
3	wspieranie współpracy przedsiębiorstw z wyższymi uczelniami i szkołami zawodowymi	TAK	NIE
4	tworzenie nowych obszarów rozwojowych na terenach miast i wsi	NIE	NIE
5	wspieranie rozwoju inkubatorów przedsiębiorczości	TAK	NIE
6	wspieranie systemu informowania o warunkach rozpoczynania działalności gospodarczej	TAK	TAK
7	wspieranie rozwoju leśnictwa i gospodarki leśnej	NIE	NIE

Źródło: Opracowanie własne

Zawartość raportów okresowych w sekcjach poświęconych celowi operacyjnemu 1.2 w bardzo ograniczonym stopniu odnosi się do zapisów Strategii. Działania opisywane w raportach prezentowane są z perspektywy instytucji monitorującej – Wojewódzkiego Urzędu Pracy w Olsztynie – która konsekwentnie przedstawia realizowane przedsięwzięcia w układzie narzędzi aktywnych polityk rynku pracy, będących w jej dyspozycji w okresie sprawozdawczym. Powiązanie monitoringu z zapisami Strategii poprawiło się nieco w 2009 r., jednak sposób przypisania niektórych przedsięwzięć dalej pozostawia wiele do życzenia. Przykładowo, jako wpisujące się w działanie *zachęty do zwiększania zatrudnienia w firmach już działających, w tym staże dla studentów i absolwentów* zidentyfikowano prace interwencyjne i roboty publiczne organizowane przez powiatowe urzędy pracy.

⁶⁰ Przedsięwzięcia tego typu, choć konsekwentnie wymieniane w raportach okresowych, nie odpowiadają żadnemu z działań przypisanych do celu operacyjnego 1.2 Strategii.

Monitoring celu operacyjnego 1.2 nie wykracza więc praktycznie poza obszar funkcjonowania Publicznych Służb Zatrudnienia.⁶¹ Działalność innych podmiotów nie jest w raportach okresowych wcale opisywana, co wynika zarówno z problemów w pozyskaniu odpowiednich informacji (np. monitoring działania *tworzenie nowych obszarów rozwojowych na terenach miast i wsi* wymagałoby systematycznej współpracy z jednostkami samorządu terytorialnego), jak i z tego, że niektórych działań jeszcze dotychczas nie podjęto (np. *zorganizowanie programu regionalnego, którego celem będzie wspieranie podejmowania aktywności gospodarczej przez naukowców*).

Wskaźnik monitoringu strategii – liczba pracujących w gospodarce narodowej – jest niewystarczający i nieadekwatny do celów działania. W szczególności wykorzystywana miara opisuje ewolucję sytuacji na rynku pracy niezależnie od prowadzonej interwencji. Co więcej, w specyficznej sytuacji województwa warmińsko-mazurskiego, dla którego dane oficjalne dają jedynie przybliżony obraz sytuacji na rynku pracy, ograniczenie się do jednego wskaźnika nie jest najlepszym rozwiązaniem. Ponadto, w dłuższym horyzoncie czasowym (a na pewno w perspektywie 2020 r.) na liczbę pracujących będą też oddziaływać procesy demograficzne i migracyjne, które w województwie mogą prowadzić do zmniejszania się liczby pracujących przy jednoczesnym wzroście zatrudnienia i bezrobocia. W związku z tym wskaźniki warto uzupełnić np. o wskaźniki zatrudnienia, aktywności i bezrobocia wg BAEL. W zależności od zmian w założeniach polityki realizowanej w ramach celu pożądanym będzie także zamieszczenie wskaźników opisujących aktywne polityki rynku pracy.

Widoczna w monitoringu koncentracja na aktywnych politykach rynku pracy jest konsekwencją kompetencji samorządu wojewódzkiego i samorządów powiatowych, które za pośrednictwem publicznych służb zatrudnienia i realizowanych przez nie polityk mogą mieć istotny wpływ na sytuację na rynku pracy. W kontekście aktualizacji strategii warto wskazać na następujące możliwości koncentracji interwencji:

- skupienie się na działaniu publicznych służb zatrudnienia i aktywnych polityk rynku pracy przyniesie możliwość faktycznego wpływu na sytuację na rynku pracy;
- lepsza koordynacja działań publicznych służb zatrudnienia między sobą, ale także ze służbami pomocy społecznej, jest jedyną drogą do wypracowania skutecznych rozwiązań specyficznych problemów społecznych występujących w województwie – rola samorządu wojewódzkiego jest w tym obszarze potencjalnie kluczowa;
- spójny w skali województwa monitoring zarówno sytuacji na rynku pracy, jak i skuteczności aktywnych polityk rynku pracy jest potencjalnie kluczowy dla efektywnego działania służb zatrudnienia.⁶²

W kontekście refleksji nad przyszłymi kierunkami interwencji warto wskazać, że istnieje bogata literatura empiryczna dotycząca efektywności działań publicznych na rzecz poprawy sytuacji na rynku pracy. Przykładem może tu być badanie IBS⁶³ dotyczące efektywności działań na rzecz bezrobotnych w Polsce. W jego ramach dokonano pomiaru skuteczności (w tym także skuteczności netto,

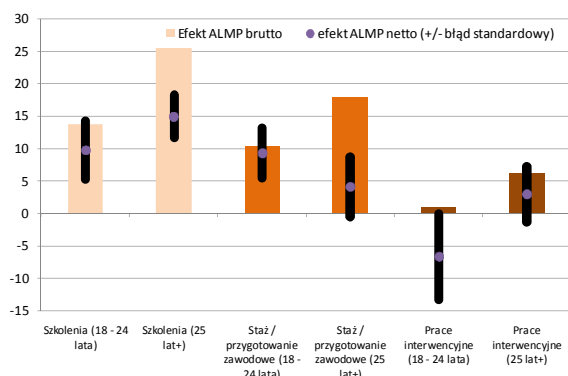
⁶¹ Wyjątkiem są jedynie zidentyfikowane w 2007 r. systemy stypendialne wybranych szkół wyższych, w tym stypendia doktoranckie. Tego typu przedsięwzięcia trudno jednak uznać za wpisujące się w którekolwiek z działań celu operacyjnego 1.2.

⁶² W tym kontekście przydatne może być powołanie obserwatorium rynku pracy. Jego rolą powinno być jednak przede wszystkim dokonywanie pomiaru efektywności polityk i formułowanie rekomendacji dla kierunków działania PSZ.

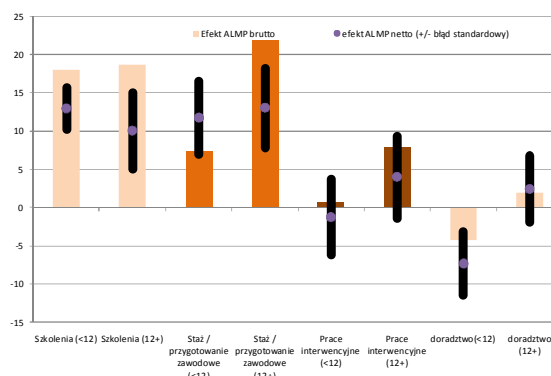
⁶³ *Zatrudnienie w Polsce 2007*, Instytut Badań Strukturalnych, Warszawa, 2008.

tj. przy uwzględnieniu historii zawodowych osób, które nie zostały objęte wsparciem) dla najważniejszych kategorii wsparcia i typów osób bezrobotnych. Tego typu badania mogą nie tylko być punktem wyjścia dla opracowywania założeń polityki, ale powinny stanowić element oceny realizacji Strategii w przyszłości.

Wykres 69. Skuteczność aktywnych polityk rynku pracy wg programu i grupy wieku (w pkt. proc.)⁶⁴



Wykres 70. Skuteczność aktywnych polityk rynku pracy wg programu i okresu pozostawania w bezrobociu (w pkt. proc.)



Źródło: *Zatrudnienie w Polsce 2007*, Instytut Badań Strukturalnych, Warszawa, 2008

Rekomendacje

Podsumowując, cel *Wzrost liczby miejsc pracy* powinien w większym stopniu koncentrować się na rynku pracy w jego obszarze, na którym ze względu na posiadane finansowanie i kompetencje koncentracja interwencji ma szanse przynieść wymierne efekty. Obszarem tym jest w ogólności pole kompetencji publicznych służb zatrudnienia (do pewnego stopnia ze służbami pomocy społecznej), a w szczególności – realizacja aktywnych polityk rynku pracy.

Należy przy tym podkreślić, że o ile codzienne zadania publicznych służb zatrudnienia mają charakter doraźny i trudno im nadać wymiar strategiczny, to polem oddziaływania Strategii powinno być co najmniej wyznaczenie ram (dobrowolnej) współpracy i koordynacji działań między poszczególnymi JST (tak horyzontalnie, jak i wertykalnie), tworzenie systemów oceny efektywności działań i wsparcia informacyjnego dla tworzenia polityk rynku pracy. W efekcie możliwe – i pożądane – mogłoby być tematyczne koordynowanie prowadzonych polityk w skali województwa.

W zakresie monitoringu celu, pożądane jest wprowadzenie wskaźników relatywnych opartych o BAEL (wskaźniki zatrudnienia i aktywności, stopa bezrobocia) oraz wskaźników opisujących aktywne polityki rynku pracy – a docelowo także ich efektywność.

5.3.3 Cel operacyjny 1.3 Skuteczny system pozyskiwania inwestorów zewnętrznych

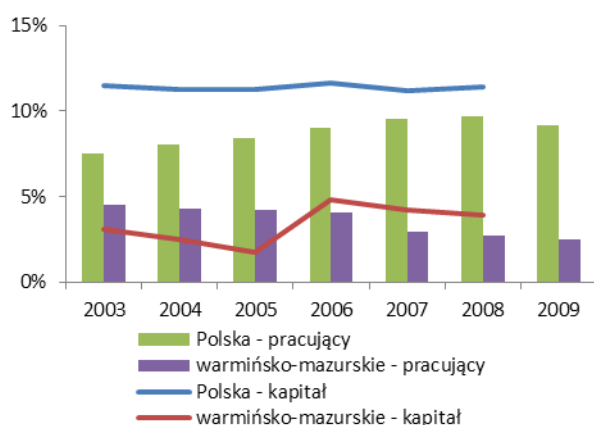
Kontekst interwencji

Napływ bezpośrednich inwestycji zagranicznych jest czynnikiem o potencjalnie dużym wpływie na rozwój regionów, szczególnie znajdujących się w relatywnie gorszym położeniu wyjściowym,

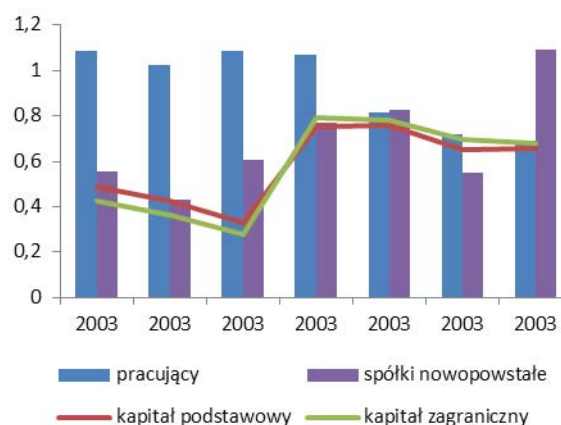
⁶⁴ Efekt ALMP brutto – różnica odsetka zatrudnionych w grupie beneficjentów ALMP i grupie bezrobotnych nieuczestniczących w ALMP. Efekt ALMP netto – różnica między grupą beneficjentów ALMP a grupą kontrolną dobraną metodą kernel. Wartości dodatnie oznaczają, że odsetek zatrudnionych był wyższy w grupie beneficjentów ALMP. Prezentowane dane pochodzą z ogólnopolskiego badania realizowanego w drugiej połowie 2008 roku.

jak województwo warmińsko-mazurskie. Zgodnie z wynikami najnowszych analiz⁶⁵ inwestycje zagraniczne oddziałują na wzrost i produktywność przez szereg różnych kanałów – zwiększają zasób kapitału fizycznego, oddziałują również na dyfuzję innowacji i postęp technologiczny. W tym kontekście, bardzo istotne jest efektywne wspieranie inwestorów zewnętrznych i zachęcanie ich do lokowania kapitału w województwie. Tymczasem siła przyciągania Warmii i Mazur jest wciąż bardzo niska – stosunek kapitału zagranicznego w spółkach z jego udziałem do PKB należy do najniższych w kraju, a wartość kapitału zagranicznego przypadająca na jednego pracującego plasowała województwo na 13. miejscu w 2009 r. Ponadto, dywergencja pomiędzy krajem a województwem w zakresie bezpośrednich inwestycji zagranicznych stopniowo się powiększa, co jest niepokojącą tendencją. Za niekorzystny należy uznać zwłaszcza zauważalny spadek odsetka pracujących w spółkach z udziałem kapitału zagranicznego obserwowany od 2005 r.

Wykres 71. Odsetek pracujących i kapitał zagraniczny w spółkach z udziałem kapitału zagranicznego jako % PKB w Polsce i warmińsko-mazurskim



Wykres 72. Pracujący, spółki nowopowstałe, kapitał podstawowy i kapitał zagraniczny w spółkach z udziałem kapitału zagranicznego w relacji do średniej krajowej.



Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych BDL GUS

Do 2007 r. przedsiębiorstwa z udziałem kapitału zagranicznego działające w województwie warmińsko-mazurskim charakteryzowały się niższymi nakładami kapitałowymi na pracującego niż średnio w kraju i dopiero 3 lata temu tendencja ta uległa odwróceniu. Zaangażowanie kapitałowe inwestorów zagranicznych w spółkach z udziałem kapitału zagranicznego w województwie warmińsko-mazurskim jest podobne do średniej dla kraju. Warto ponadto zwrócić uwagę, że w 2009 r. w województwie warmińsko-mazurskim powstało 15 spółek z udziałem kapitału zagranicznego, co pozostaje wynikiem lepszym niż w latach poprzednich, a ponadto osiągniętym w roku kryzysowym. Skala bezpośrednich inwestycji zagranicznych na Warmii i Mazurach pozostaje niższa od potencjału ludnościowego regionu.

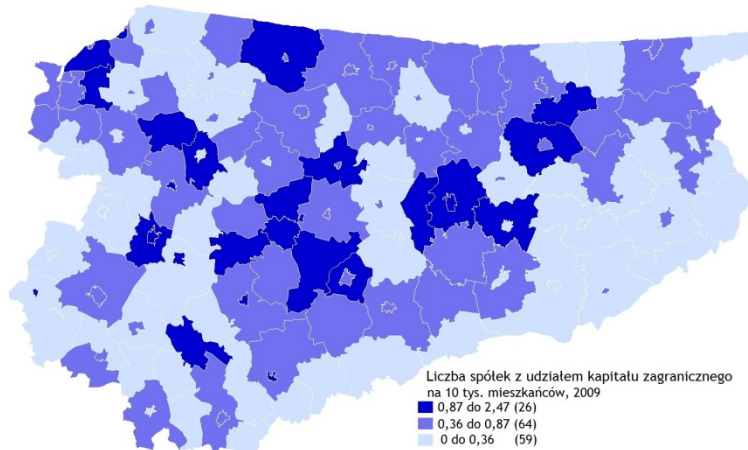
Zgodnie z analizami Instytutu Badań nad Gospodarką Rynkową,⁶⁶ atrakcyjność inwestycyjna podregionów województwa warmińsko-mazurskiego dla działalności przemysłowej jest niska (olsztyński i elbląski) bądź bardzo niska (ełcki). Z kolei w przypadku usług, atrakcyjność inwestycyjna podregionu elbląskiego jest przeciętna, zaś olsztyńskiego i ełckiego niska.

⁶⁵ *Zatrudnienie w Polsce 2010*, Instytut Badań Strukturalnych, Warszawa, 2011.

⁶⁶ *Atrakcyjność inwestycyjna województw i podregionów Polski 2010*, Instytut Badań nad Gospodarką Rynkową, Gdańsk, 2010.

Zróżnicowanie wewnątrzregionalne, jest w przypadku spółek z udziałem kapitału zagranicznego jeszcze silniejsze niż ma to miejsce w przypadku innych wskaźników. Jednostki tego typu koncentrują się niemal wyłącznie w okolicach Olsztyna i na terenach atrakcyjnych turystycznie, w obszarze Wielkich Jezior Mazurskich. W południowo-wschodniej części województwa praktycznie nie ma firm tego typu i nawet ośrodki, charakteryzujące się stosunkowo dobrą sytuacją w innych obszarach, takie jak Ostróda czy Łąwa, nie przyciągają istotnych inwestycji zagranicznych.

Mapa 24. Liczba spółek z udziałem kapitału zagranicznego na 10 tys. mieszkańców w 2009 r.



Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych BDL GUS

Zapisy Strategii

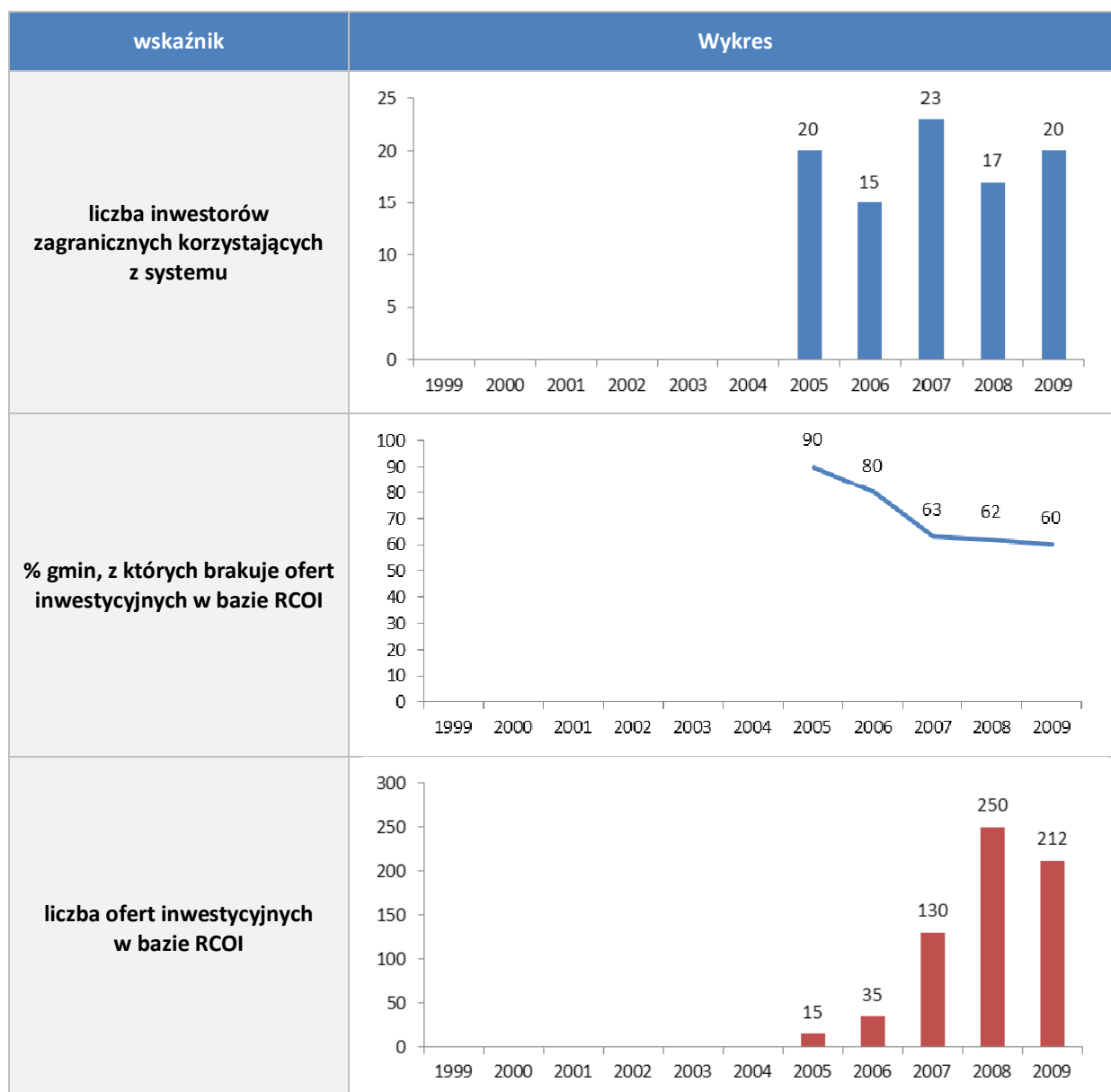
Niska atrakcyjność inwestycyjna województwa warmińsko-mazurskiego jest konsekwencją wielu uwarunkowań, w zdecydowanej większości niezależnych (przynajmniej w krótkim i średnim okresie) od działań podejmowanych przez samorząd wojewódzki oraz władze lokalne. Z perspektywy potencjalnego zewnętrznego inwestora, decydujące znaczenie mają takie czynniki jak dostępność transportowa oraz występujące na miejscu zasoby siły roboczej – sytuacja w tych obszarach jest oczywiście przedmiotem interwencji publicznej, jednak jej efekty są bardzo rozłożone w czasie. Autorzy Strategii, formułując cel operacyjny 1.3 *Skuteczny system pozyskiwania inwestorów zewnętrznych* planowane działania ukierunkowali na zagadnienia znajdujące się w obszarze bezpośrednich kompetencji władz samorządowych – związane przede wszystkim z instytucjonalnym wsparciem obsługi inwestora, tworzeniem warunków do współpracy wewnątrzregionalnej w tym zakresie oraz promocją i stymulowaniem przedsiębiorczości.

Ocena realizacji

Wskaźniki monitorowania celu operacyjnego 1.3 dostarczają przede wszystkim informacji na temat funkcjonowania Warmińsko-Mazurskiego Centrum Obsługi Inwestora (W-MCOI) działającego od 2005 r. Liczba podmiotów zewnętrznych korzystających z usług tej instytucji jest stosunkowo stała w czasie, a w dostępnych danych historycznych nie zarysowuje się tendencja wskazująca na rosnące zainteresowanie istniejącym systemem. Warto jednak zaznaczyć, że napływ inwestycji zagranicznych jest w dużym stopniu uwarunkowany poziomem koniunktury gospodarczej, która w czasach światowego kryzysu w latach 2008-2009 była stosunkowo niska, co znalazło swoje odzwierciedlenie w poziomie wskaźnika. Dynamika pozostałych mierników sugeruje, z kolei, że zainteresowanie gmin korzystaniem z oferty W-MCOI utrzymuje się w ostatnich latach na stosunkowo niskim poziomie około 40%. Pozostałe jednostki samorządu terytorialnego nie są zainteresowane udziałem

w systemie obsługi inwestora, co sugeruje zarówno występowanie barier na poziomie lokalnym, jak i relatywnie niską ocenę skuteczności funkcjonowania W-MCOI.

Tabela 13. Cel operacyjny 1.3 – wskaźniki monitorowania



Źródło: Opracowanie własne na podstawie okresowych raportów z realizacji Strategii

Oceniając dotychczas podjęte działania w ramach celu operacyjnego 1.3 wyróżnić można następujące wymiary jego realizacji:

- funkcjonowanie Warmińsko-Mazurskiego Centrum Obsługi Inwestora. Działalność tego podmiotu polega przede wszystkim na pośredniczeniu pomiędzy jednostkami samorządu terytorialnego (posiadającymi niezagospodarowane tereny inwestycyjne) oraz inwestorami spoza regionu, wstępnie zainteresowanymi lokalizacją całości lub części swojej działalności na terenie województwa warmińsko-mazurskiego. Oferta W-MCOI polega także na wsparciu gmin w przygotowywaniu ofert, a także różnorodnych działaniach promocyjnych.

- przedsięwzięcia realizowane poza W-MCOI, do których można zaliczyć projekt WMARR dotyczący samorządowego marketingu terytorialnego oraz zlecone w 2009 r. przez samorząd województwa badanie atrakcyjności inwestycyjnej regionu.
- przedsięwzięcia realizowane w dużej mierze niezależnie od systemu realizacji Strategii oraz jej monitorowania. Dotyczy to przede wszystkim działań podejmowanych przez władze lokalne m.in. w obszarze tworzenia nowych obszarów rozwojowych oraz bilateralnych kontaktów z regionami partnerskimi.

Dotychczas nie podjęto działań związanych z monitorowaniem i promocją klimatu przedsiębiorczości w regionie, przy czym warto zauważyć, że zapisy Strategii w tej części są stosunkowo mało precyzyjne oraz częściowo powielają się z zadaniami zapisanymi w celu operacyjnymi 1.1. Nie było także realizowane działanie polegające na bezpośrednim wspieraniu nowych inwestorów poprzez finansowanie stażów absolwenckich i studenckich.

Tabela 14. Cel operacyjny 1.3 – podsumowanie realizacji i monitoringu na poziomie działań

	działania/grupy działań	realizacja	monitoring
1	instytucjonalne wsparcie obsługi inwestora (w tym utworzenie regionalnego systemu obsługi inwestora)	TAK	TAK
2	szkolenia w zakresie promocji, obsługi inwestorów i budowania klimatu przedsiębiorczości	TAK	TAK
3	współpraca wewnątrzregionalna w zakresie tworzenia profesjonalnych ofert inwestycyjnych, kampanii promocyjnych i kontaktów z potencjalnymi inwestorami	TAK	TAK
4	tworzenie nowych obszarów rozwojowych w miastach i na terenach wiejskich	TAK	NIE
5	monitorowania i promocja klimatu przedsiębiorczości	NIE	NIE
6	wspieranie bezpośrednio nowych inwestorów poprzez finansowanie stażów absolwenckich i studenckich	NIE	NIE
7	promocja regionu w oparciu o kontakty samorządów z regionami partnerskimi	TAK	NIE

Źródło: Opracowanie własne

Dotychczasowy monitoring celu operacyjnego 1.3 prowadzony był w dużej mierze jedynie z perspektywy bieżącej działalności W-MCOI, bez podjęcia próby odniesienia się do zapisów Strategii. Nieco szerszą perspektywę opisu wprowadzono dopiero w 2009 r., jednak także w najnowszym raporcie okresowym funkcjonowanie centrum opisane jest bardzo ogólnikowo. Na przykład stwierdzenie o tym, że w roku sprawozdawczym prowadzono *promocję regionu pod kątem inwestycyjnym* albo *przekazywano informacje potrzebne na etapie wyboru lokalizacji* w bardzo ograniczonym stopniu informują o funkcjonowaniu tej instytucji. W kontekście zapisów Strategii warto też zauważyć, że jako działanie strategiczne zdefiniowano w niej *utworzenie regionalnego centrum obsługi inwestora*, a nie jego bieżącą działalność.

Wnioski i rekomendacje

Podczas prac nad zapisami nowej generacji Strategii w obszarze pozyskiwania inwestorów zewnętrznych należy zdawać sobie sprawę z tego, że atrakcyjność inwestycyjna województwa warmińsko-mazurskiego pozostaje niska. Wynika to z szeregu wspomnianych wcześniej uwarunkowań, wśród których system obsługi inwestorów nie jest bynajmniej najważniejszy.

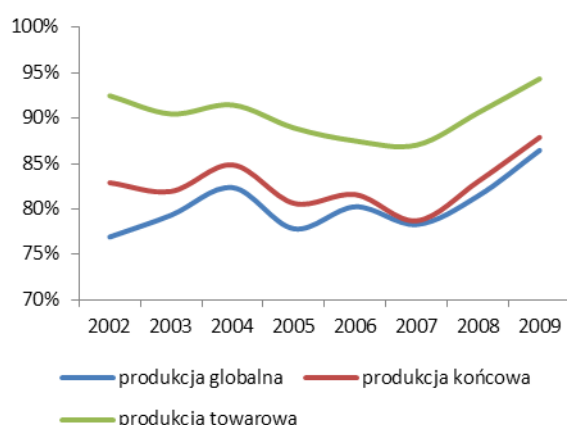
Warto też zauważyć, że funkcjonowanie takiej instytucji jak W-MCOI jest obecnie standardem we wszystkich województwach. W świetle zgromadzonych podczas badań jakościowych opinii interesariuszy Strategii, można także sformułować ogólną tezę, że funkcjonowanie W-MCOI wymaga istotnych korekt. Do najważniejszych problemów należy zaliczyć m.in. nie do końca uzasadniony podział kompetencji pomiędzy W-MCOI a Urzędem Marszałkowskim. Jest to element szerszego problemu polegającego na generalnie niskiej koordynacji działań w tym zakresie na poziomie województwa. Za szczególnie poważną barierę należy uznać niewystarczającą kooperację na linii samorządy lokalne – W-MCOI. Usprawnienie funkcjonowania całego systemu obsługi inwestora powinno być więc priorytetem Strategii nowej generacji.

5.3.4 Cel operacyjny 1.4 *Wspieranie systemu produkcji i promocja wytwarzanej w regionie żywności wysokiej jakości*

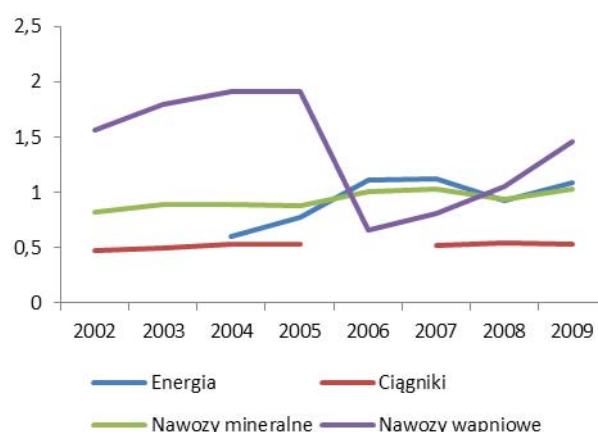
Kontekst interwencji

Produktywność rolnictwa w województwie warmińsko-mazurskim, mierzona dochodem przypadającym na jeden hektar, jest z perspektywy kraju przeciętna. Wartość produkcji rolnej w przeliczeniu na 1 ha zarówno w ujęciu produkcji globalnej, jak też końcowej i towarowej (w 2009 r. była niższa niż średnio w kraju i wynosiła odpowiednio 4295 zł, 3290 zł i 3103 zł wobec 4967 zł, 3743 zł i 3289 zł dla kraju), przy czym w wartościach tych wskaźników zasadniczo maleje w czasie. Trend ten stał się szczególnie wyraźny po 2007 r., ale nawet w porównaniu z 2005 r., wartość produkcji rolniczej w przeliczeniu na 1 ha wzrosła. Z drugiej strony, pomimo niższej wartości produkcji przypadającej na 1 ha, wartość dodana brutto na pracującego w rolnictwie jest istotnie wyższa niż średnia w Polsce. W tym zakresie jednak obserwowane zmiany zachodzą w niekorzystnym kierunku i produktywność rolnictwa na pracującego stopniowo spada (w relacji do kraju).

Wykres 73. Produkcja globalna, produkcja końcowa i produkcja towarowa z jednego ha uzyskiwana w województwie warmińsko-mazurskim jako odsetek produkcji krajowej



Wykres 74. Wykorzystanie środków produkcji w rolnictwie województwa w relacji do średniej krajowej (zużycie w przeliczeniu na ha w relacji do średniej krajowej)



Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych BDL GUS

Wynikowa produktywność rolnictwa w województwie warmińsko-mazurskim wynika z wielu regionalnych uwarunkowań. Na niekorzyść Warmii i Mazur działa m.in. najkrótszy w Polsce okres wegetacyjny. Z drugiej strony, niewątpliwie pozytywnym zjawiskiem jest występująca w województwie warmińsko-mazurskim struktura agrarna, m.in. wysoki (drugi w kraju) przeciętny areal gospodarstwa rolnego (w 2007 r. 15,8 ha w regionie, w kraju 7,0 ha). W strukturze

wielkościowej gospodarstw wysoki jest udział podmiotów o powierzchni 20-50 ha (13,2 %), 10-15 ha (11 %) oraz 15-20 ha (8,1%). Jest to zjawisko pozytywne, ponieważ duże gospodarstwa, nastawione na produkcję towarową, mają większe możliwości inwestowania i są, co do zasady, bardziej efektywne.

Interesującą statystykę przedstawia jeden z najnowszych raportów Ministerstwa Rolnictwa i Rozwoju Wsi⁶⁷. Wynika z niego, że pod względem powierzchni upraw rolnych objętych systemem kontroli w rolnictwie ekologicznym województwo warmińsko-mazurskie zajmuje drugą lokatę w kraju, za województwem zachodniopomorskim i zdecydowanie przed następnymi w kolejności mazowieckim i podlaskim. Region Warmii i Mazur ustępuje tylko Pomorzu Zachodniemu pod względem liczby ekologicznych gospodarstw rolnych (2288 wobec 2392). Jednak obraz ten jest mniej korzystny, gdy uwzględnimy liczbę przetwórci ekologicznych, co wskazuje nie w pełni wykorzystywany potencjał w tym zakresie.

Tabela 15. Powierzchnia upraw rolnych, liczba gospodarstw oraz przetwórci ekologicznych znajdujących się w systemie rolnictwa ekologicznego w podziale na województwa na województwa w 2010 r.

województwo	powierzchnia upraw rolnych objętych systemem kontroli w rolnictwie ekologicznym (ha)	liczba ekologicznych gospodarstw rolnych	liczba przetwórci ekologicznych
dolnośląskie	39782	1248	11
kujawsko-pomorskie	7662	340	13
lubelskie	34755	2013	36
lubuskie	36376	839	5
łódzkie	7657	436	16
małopolskie	20909	2183	27
mazowieckie	44748	2013	47
opolskie	2724	83	3
podkarpackie	31950	2127	22
podlaskie	42692	2040	6
Pomorskie	23222	665	15
śląskie	4444	243	13
świętokrzyskie	13276	1255	10
warmińsko-mazurskie	76769	2288	10
wielkopolskie	31347	791	36
zachodniopomorskie	100215	2392	23

Źródło: Plan działań dla Żywności i Rolnictwa Ekologicznego w Polsce w latach 2011-2014. MRiRW, Warszawa, 2011

W województwie warmińsko-mazurskim zaobserwowano w 2009 r. stosunkowo niewielkie nakłady inwestycyjne w rolnictwie wynoszące ok. 200 zł/ha, co dawało 11. miejsce (przy średniej dla kraju na poziomie ok. 230 zł). Region ponadto charakteryzowała stosunkowo niewielka liczba zatrudnionych na 100 ha gruntów rolnych – w 2009 r. 6,2 osoby, podczas gdy przeciętnie w kraju 12,9. Zważywszy jednak na dość dotkliwy problem bezrobocia na wsi, liczba ta może świadczyć,

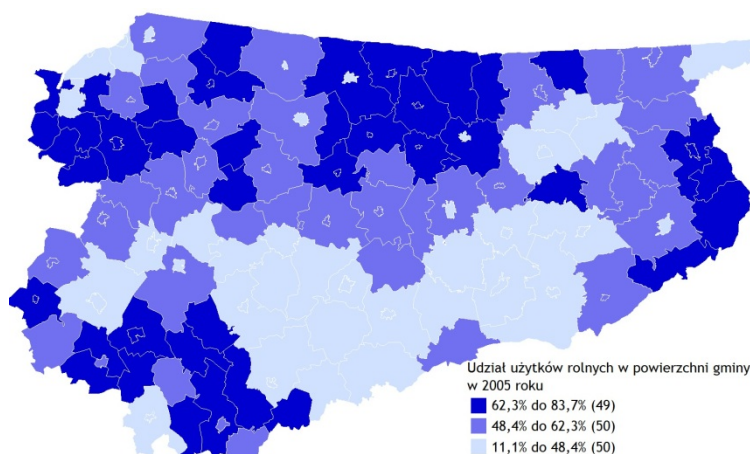
⁶⁷ Plan działań dla Żywności i Rolnictwa Ekologicznego w Polsce w latach 2011-2014. MRiRW, Warszawa, 2011.

że bezrobocie ukryte na wsi w innych częściach kraju mogło zostać „ujawnione”. Nakłady środków produkcji w województwie warmińsko-mazurskim są zbliżone do średniej krajowej, zarówno jeżeli chodzi o nawozy, jak również energię. Nieco gorsze jest jedynie wyposażenie warmińsko-mazurskich gospodarstw w ciągniki rolnicze, niemniej najprawdopodobniej wynika to z korzystniejszej struktury wielkości gospodarstw i efektywniejszego wykorzystywania maszyn rolniczych. Zjawisko to może być również przyczyną niższych niż średnio dla kraju nakładów kapitałowych. Poza zwiększeniem użycia nawozów mineralnych w 2010 r. w porównaniu z 2005 r., tendencje zmian nakładów środków produkcji rolniczej w województwie są podobne do obserwowanych na poziomie kraju.

Podsumowując, rolnictwo w województwie warmińsko-mazurskim wykazuje pewien potencjał rozwojowy – pomimo stosunkowo niewielkiej produkcji przypadającej na 1 ha, produktywność pracy jest stosunkowo wysoka. Również struktura wielkościowa gospodarstw pozwala na rozwój rolnictwa i stwarza szansę na rozwój województwa. Należy rozwijać przede wszystkim nowoczesne, wysokotowarowe rolnictwo, w tym zakresie, w którym niekorzystne warunki klimatyczne nie stanowią istotnej bariery.

Większość wskaźników dotyczących rolnictwa jest niedostępna na poziomie gminnym. W konsekwencji, opisywanie zróżnicowania wewnątrzregionalnego w zakresie rolnictwa możliwe jest jedynie w oparciu o dane z 2005 r., dotyczące udziału użytków rolnych w powierzchni gminy. Okazuje się, że najbardziej rolniczy charakter mają tereny położone w północnej części województwa, a więc obszary najbiedniejsze. Może to częściowo tłumaczyć ubóstwo obecne na tych obszarach. Warto również zwrócić uwagę że obszary te dysponują również najmniejszym potencjałem turystycznym. W układzie podregionów, najwięcej użytków rolnych występuje w zachodniej części województwa, a więc w podregionie elbląskim. Wysokoproduktywne rolnictwo jest więc szansą rozwojową szczególnie dla północnej części regionu, w jego południowej części warto natomiast skoncentrować się na rozwoju usług turystycznych.

Mapa 25. Udział użytków rolnych w powierzchni gminy w 2005 r.



Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych GUS

Ocena zapisów

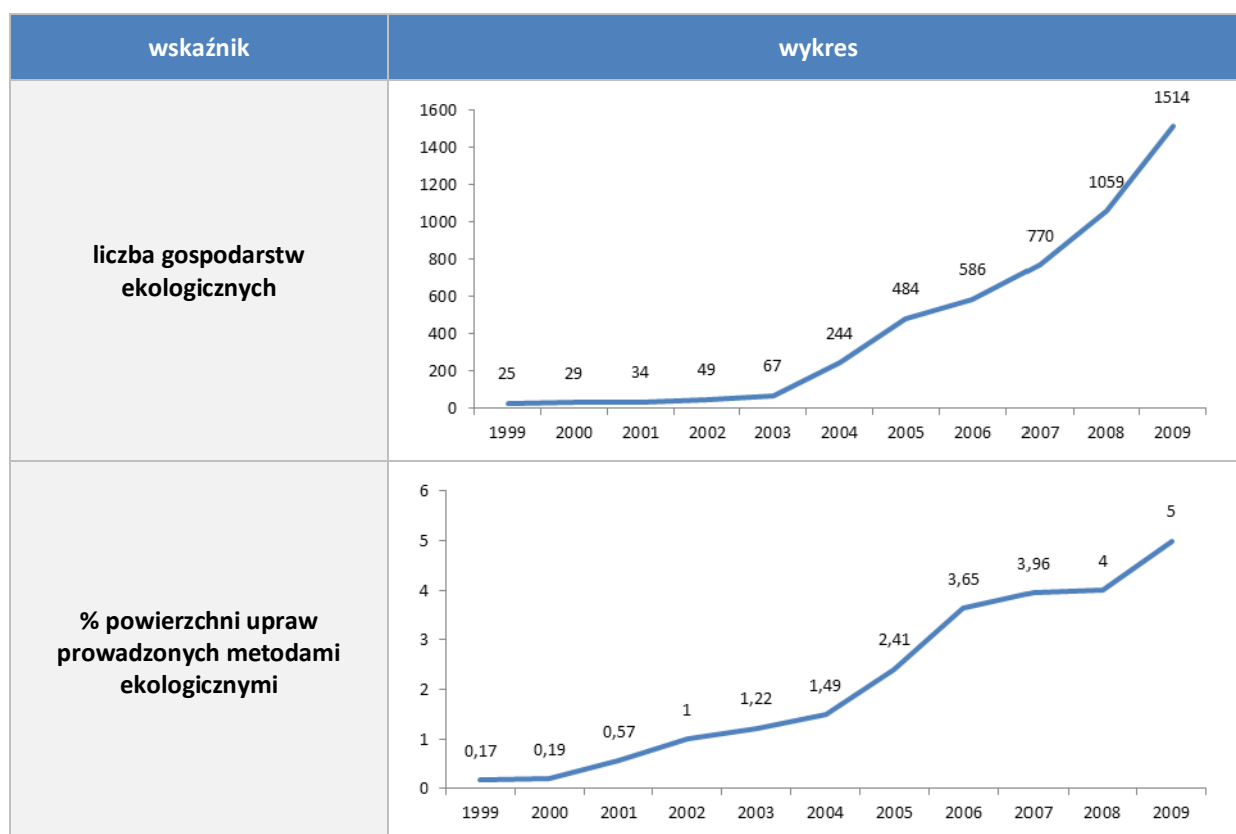
Projektując interwencję w obszarze rolnictwa i przetwórstwa spożywczego, autorzy Strategii podjęli decyzję o ukierunkowaniu działalności tej sekcji regionalnej gospodarki na wytwarzaniu markowej żywności wysokiej jakości, szczególną rolę przypisując gospodarstwom ekologicznym. Punktem

wyjścia do dalszych działań miało być określenie koncepcji rozwoju produkcji żywności, polegające m.in. na identyfikacji wolnych nisz w gospodarce żywnościowej Unii Europejskiej. Zaplanowano, preferencyjne traktowanie inicjatyw rozwijających model biznesowy *od pola do stołu*, przewidziano także merytoryczne wsparcie dla producentów markowych produktów wysokiej jakości oraz stymulowanie powiązań na linii rolnicy – przemysł rolno-spożywczy – handel. W zapisach Strategii duży nacisk położono także na działania o charakterze promocyjnym, zarówno na szczeblu krajowym, jak i zagranicznym. Generalnie, interwencję w obszarze rolnictwa zaprojektowano w sposób spójny wewnątrz, wątpliwości może budzić jednak koncentracja na ekologicznym profilu działalności.

Ocena realizacji

Monitoring realizacji w warstwie wskaźników koncentruje się na celach w zakresie rolnictwa ekologicznego – mierzona jest liczba gospodarstw ekologicznych i udziałem powierzchni upraw na nie przypadających.

Tabela 16. Cel operacyjny 1.4 – wskaźniki monitorowania



Źródło: Opracowanie własne na podstawie okresowych raportów z realizacji Strategii

Dotychczasowa realizacja celu operacyjnego 1.4 miała raczej ograniczony zakres. Choć w ramach systemu monitoringu zidentyfikowano dużą liczbę przedsięwzięć (szczególnie dużą aktywność w tym obszarze wykazuje Departament Polityki Jakości UM), to ograniczają się one przede wszystkim do imprez

o charakterze promocyjnym, targowym i informacyjnym oraz zagranicznych wizyt studyjnych. W mniejszym stopniu stanowią one natomiast faktyczne, bezpośrednie wsparcia dla podmiotów prowadzących działalność gospodarczą w tym obszarze – za wyjątkiem m.in. konferencji szkoleniowo-edukacyjnych organizowanych przez Departament Rozwoju Obszarów Wiejskich UM.

Do najciekawszych przedsięwzięć realizowanych w ramach celu operacyjnego 1.4 oraz posiadających faktyczne przełożenie na konkurencyjność regionalnego rolnictwa i przetwórstwa należy zaliczyć rozbudowę i wyposażenie Centrum Edukacyjno-Badawczego Mleczarstwa Uniwersytetu Warmińsko-Mazurskiego dofinansowanego w ramach Programu Operacyjnego Rozwój Polski Wschodniej.

Z działań zapisanych w Strategii, realizacji nie doczekało się dotychczas opracowanie koncepcji rozwoju produkcji żywności wysokiej jakości, które miało polegać m.in. na identyfikacji wolnych nisz w gospodarce żywnościowej Unii Europejskiej oraz wskazanie na branże optymalne z ekonomicznego punktu widzenia. Nie wdrożono także planowanego programu informacyjno-szkoleniowego wspierającego przedsiębiorców w pozyskiwaniu środków unijnych na działalność promocyjno-wystawienniczą.

Tabela 17. Cel operacyjny 1.4 – podsumowanie realizacji i monitoringu na poziomie działań

	działania/grupy działań	realizacja	monitoring
1	Wspieranie rozwoju systemu produkcji żywności wysokiej jakości, w tym żywności ekologicznej (określenie wolnych nisz, wspieranie produkcji żywności markowej, wsparcie merytoryczne producentów)	TAK	TAK
2	Wspieranie promocji żywności ze znakiem świadczącym, że pochodzi ona z Warmii i Mazur (promocja krajowa i zagraniczna, program informacyjno-promocyjny dla firm)	TAK	TAK

Źródło: Opracowanie własne

Sposób monitorowania celu operacyjnego 1.4 należy uznać za prawidłowy. W raportach okresowych znajdują się bezpośrednie odniesienia do działań zapisanych w Strategii, można jednak pokusić się o stwierdzenie, że poszczególne przedsięwzięcia wymieniane są w sposób nieco chaotyczny i zbyt szczegółowy. Bardzo duża liczba przywoływanych projektów i inicjatyw (zazwyczaj o niewielkiej skali oddziaływania, takich jak zagraniczne wizyty studyjne urzędników) może błędnie sugerować czytelnikowi dużą skalę interwencji, która w rzeczywistości jest nieznaczną. Mankamentem monitoringu tego celu jest także identyfikowanie w raportach okresowych projektów związanych z rozwojem kształcenia zawodowego na rzecz branży gastronomiczno-hotelarskiej. Działania o charakterze edukacyjnym nie zostały zapisane w Strategii, ponadto ich profil zdecydowanie bardziej wiąże się z celem operacyjnym 1.5.

Podsumowanie i rekomendacje

Wpływ Strategii na sytuację rolnictwa w ogólności, a rolnictwa ekologicznego w szczególności, nie mogło być duże – co wynika z ograniczonej siły oddziaływania instrumentów dostępnych dla samorządu województwa. Mimo to należy stwierdzić, że prowadzone działania były generalnie zgodne z celami Strategii (z pewnymi zastrzeżeniami do monitoringu podniesionymi powyżej).

Jednocześnie cel operacyjny 1.4. jest jednym z niewielu w Strategii, w którym należy dokonać rozszerzenia celów, a nie ich koncentracji. Województwo posiada istotne przewagi komparatywne w produkcji rolnej (obejmującej także przetwórstwo spożywcze) w ogólności, a nie tylko w rolnictwie ekologicznym. Silne wsparcie sektora rolnego jako całości, w połączeniu z wsparciem dla przemysłu spożywczego jest potencjalnie dużą szansą rozwojową – zwłaszcza dla terenów wiejskich, peryferyjnych, nie posiadających innych przewag konkurencyjnych. Dlatego też, przy pełnej świadomości, że rolnictwo nie może być motorem rozwoju całego regionu, nie należy zaniedbywać

tego kierunku. W tym kontekście zmodyfikować należy nie tylko działania w ramach celu, ale także wskaźniki jego realizacji.

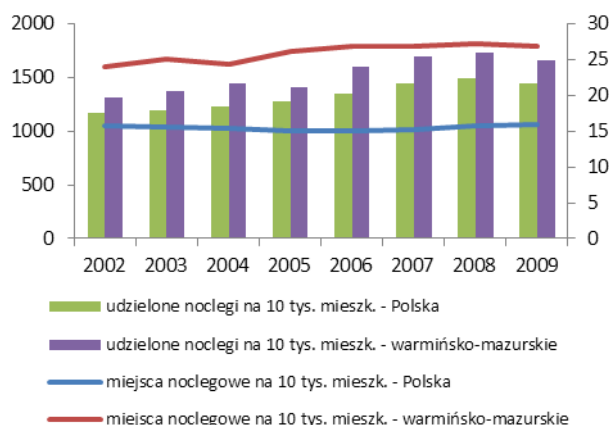
5.3.5 Cel operacyjny 1.5 Wzrost potencjału turystycznego

Kontekst interwencji

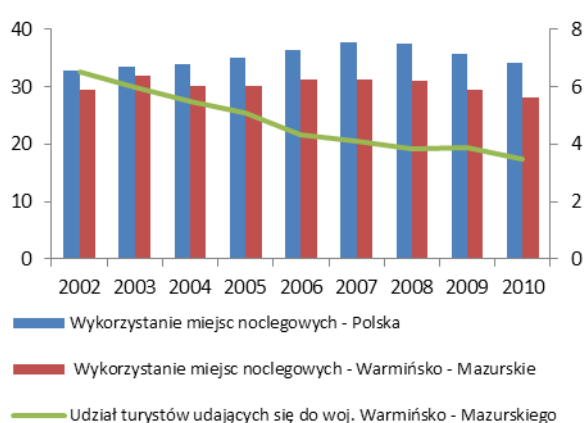
Dane o liczbie turystów w województwie warmińsko-mazurskim wskazują, że zarówno rynek turystyczny w regionie, jak również w Polsce, rozwija się powoli. Tempo zmian na Warmii i Mazurach jest podobne do tego obserwowanego w Polsce – liczba udzielonych noclegów na 10 tys. mieszkańców wzrosła w latach 2002-2010 o ok. jedną czwartą. Liczba miejsc noclegowych w województwie jest nieco wyższa niż w Polsce, ale od 2005 r. praktycznie się nie zmieniła, co zdaje się przeczyć tezie o rosnącej atrakcyjności turystycznej regionu. Ponadto, warto zauważyć, że stosunek liczby udzielonych noclegów do liczby miejsc noclegowych jest niższy niż średnio dla kraju, co świadczy o mniejszym wykorzystaniu miejsc noclegowych.⁶⁸

Z drugiej strony, o ile liczba turystów zagranicznych przyjeżdżających do Polski wzrosła o 30%, o tyle wskaźnik ten dla udających się do województwa warmińsko-mazurskiego spadł w podobnym stopniu – w 2002 r. na Warmię i Mazury udawało się ok. 6% turystów zagranicznych odwiedzających nasz kraj, zaś w 2010 r. już tylko nieco ponad 3%. Taka dynamika wskaźników sugeruje, że o ile w Polsce wzrost liczby udzielonych noclegów wynikał w dużej mierze ze zwiększonego zainteresowania naszym krajem, o tyle Warmia i Mazury stała się dla nich relatywnie mniej atrakcyjna.

Wykres 75. Udzielone noclegi, korzystający z noclegów (lewa oś) i miejsca noclegowe na 10 tys. mieszkańców (prawa oś) w Polsce i warmińsko-mazurskim.



Wykres 76. Wykorzystanie obiektów noclegowych w Polsce i w województwie warmińsko-mazurskim i udział turystów zagranicznych udających się do warmińsko-mazurskiego w ogóle turystów zagranicznych przyjeżdżających do Polski.



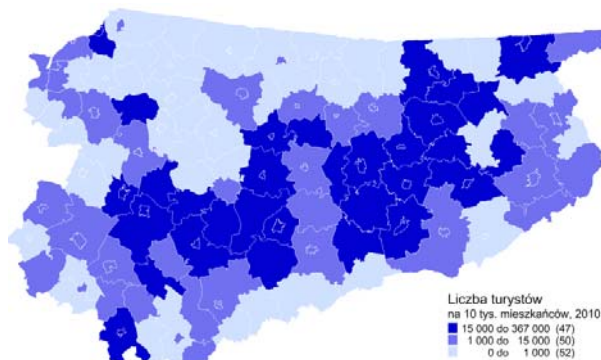
Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych BDL GUS

Implikuje to pewne kierunki rozwoju sektora – zamiast rozbudowywać bazę noclegową, należy zadbać o atrakcyjne produkty turystyczne i poprawę dostępności komunikacyjnej, która spowoduje napływ turystów i lepsze wykorzystanie istniejących miejsc noclegowych. Jeżeli dzięki promocji i lepszej dostępności komunikacyjnej region będzie odwiedzany przez większą liczbę odwiedzających, hotelarze sami poprawią standard istniejącej bazy noclegowej, gdyż otoczenie konkurencyjne wymusi taką zmianę.

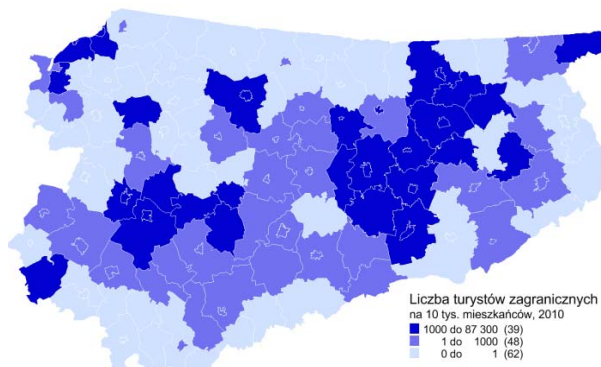
⁶⁸ Turystyka w województwie warmińsko-mazurskim w 2009 roku, US w Olsztynie, 2010.

Systematyczny spadek liczby turystów zagranicznych odwiedzających województwo warmińsko-mazurskie jest bardzo niepokojącym zjawiskiem, wskazuje bowiem na malejącą relatywną atrakcyjność turystyczną regionu – nawet jeżeli liczba turystów zagranicznych odwiedzających Polskę rośnie, to częściej wybierają oni inne regiony kraju. Taka zmiana sytuacji powoduje, że regionowi trudniej wykorzystać walory przyrodnicze, sprzyjające rozwojowi turystyki.

Mapa 26. Liczba turystów na 10 tys. mieszkańców w 2010 r.



Mapa 27. Liczba turystów zagranicznych na 10 tys. mieszkańców w 2010 r.



Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych BDL GUS

Mapy odzwierciedlające liczbę turystów w poszczególnych gminach województwa warmińsko-mazurskiego nie przynoszą zaskakujących wniosków – najlepiej pod tym względem wypadają gminy położone na obszarze Krainy Wielkich Jezior Mazurskich, od Rucianego-Nidy aż do Węgorzewa. Koncentracja liczby turystów widoczna jest także w okolicach Olsztyna, czemu trudno się dziwić, zważywszy na pozycję stolicy województwa. Co ciekawe, znaczącą liczbę turystów przyciąga również Ostróda.

Rozkład liczby turystów zagranicznych na 10 tys. mieszkańców jest, co do zasady, podobny do rozkładu liczby turystów polskich, przy czym warto zwrócić uwagę, że środek ciężkości w przypadku liczby turystów zagranicznych położony jest bardziej na wschód. Oznacza to, że turyści zagraniczni częściej wybierają Krainę Wielkich Jezior Mazurskich, natomiast polscy udają się raczej do zachodniej części województwa. Ponadto, turystyka jest stosunkowo dobrze rozwinięta w podregionie ełckim, a więc na obszarze, który jest nieco gorzej rozwinięty. W tym kontekście, ta gałąź gospodarki stanowi szansę na zniwelowanie dysproporcji rozwojowych obserwowanych na poziomie podregionów.

Ocena zapisów

Duża rola sektora turystycznego w gospodarce województwa warmińsko-mazurskiego została dodatkowo wyeksponowana poprzez podniesienie interwencji w tym obszarze do rangi celu operacyjnego Strategii. Projektując założenia przyszłej interwencji, przewidziano kompleksowe podejście do rozwoju tej gałęzi regionalnej gospodarki. Punktem wyjścia miało być opracowanie koncepcji warmińsko-mazurskich produktów turystycznych, eksponujących specyfikę regionu oraz pozwalających na wydłużenie zbyt krótkiego sezonu turystycznego. W ślad za wypracowanymi ramowymi założeniami rozwoju turystyki miała pójść rozbudowa infrastruktury turystycznej, przy czym należy zauważyć, że zapisy Strategii w tym obszarze sformułowano bardzo szeroko, dopuszczając m.in. mało selektywne działania polegające na *poprawie stanu sanitarnego i estetyki regionu*. Uzupełnieniem inwestycji infrastrukturalnych miało być rozszerzenie oferty turystycznej

i kulturowej, wzmocnienie wewnątrzregionalnej współpracy w tym obszarze oraz zakrojone na szeroką skalę przedsięwzięcia informacyjne i promocyjne.

Ocena realizacji

Ewolucja wskaźników monitorujących Strategię odzwierciedla tendencje opisane powyżej – we wszystkich monitorowanych kategoriach wartości dla 2009 r. były zbliżone do 2005 r., przy czym w liczbie miejsc noclegowych i w szczególności liczbie osób korzystających z noclegów w 2009 r. miał miejsce spadek. O ile jednorazowy spadek nie musi wynikać z przyczyn fundamentalnych, to faktyczna stagnacja wskaźników ilustrujących infrastrukturę noclegową wskazuje – w połączeniu z danymi omówionymi powyżej – że nie jest ona (przynajmniej w warstwie ilościowej) barierą dla rozwoju turystyki.

Tabela 18. Cel operacyjny 1.5 – wskaźniki monitorowania

wskaźnik	wykres																								
liczba miejsc noclegowych w turystycznych obiektach zbiorowego zakwaterowania	<table border="1"> <tr><th>rok</th><td>1999</td><td>2000</td><td>2001</td><td>2002</td><td>2003</td><td>2004</td><td>2005</td><td>2006</td><td>2007</td><td>2008</td><td>2009</td></tr> <tr><th>wartość</th><td>55,7</td><td>48,9</td><td>49,1</td><td>34,3</td><td>35,9</td><td>34,8</td><td>37,4</td><td>38,3</td><td>38,2</td><td>38,7</td><td>38,4</td></tr> </table>	rok	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	wartość	55,7	48,9	49,1	34,3	35,9	34,8	37,4	38,3	38,2	38,7	38,4
rok	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009														
wartość	55,7	48,9	49,1	34,3	35,9	34,8	37,4	38,3	38,2	38,7	38,4														
turystyczne obiekty zbiorowego zakwaterowania	<table border="1"> <tr><th>rok</th><td>1999</td><td>2000</td><td>2001</td><td>2002</td><td>2003</td><td>2004</td><td>2005</td><td>2006</td><td>2007</td><td>2008</td><td>2009</td></tr> <tr><th>wartość</th><td>855</td><td>589</td><td>478</td><td>368</td><td>332</td><td>341</td><td>353</td><td>365</td><td>371</td><td>384</td><td>390</td></tr> </table>	rok	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	wartość	855	589	478	368	332	341	353	365	371	384	390
rok	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009														
wartość	855	589	478	368	332	341	353	365	371	384	390														
korzystający z noclegów w turystycznych obiektach zbiorowego zakwaterowania (w tys.)	<table border="1"> <tr><th>rok</th><td>1999</td><td>2000</td><td>2001</td><td>2002</td><td>2003</td><td>2004</td><td>2005</td><td>2006</td><td>2007</td><td>2008</td><td>2009</td></tr> <tr><th>wartość</th><td>1 070</td><td>835</td><td>721</td><td>712</td><td>709</td><td>764</td><td>758</td><td>819</td><td>869</td><td>906</td><td>850</td></tr> </table>	rok	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	wartość	1 070	835	721	712	709	764	758	819	869	906	850
rok	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009														
wartość	1 070	835	721	712	709	764	758	819	869	906	850														

Źródło: Opracowanie własne na podstawie okresowych raportów z realizacji Strategii

Skala dotychczas podejmowanych przedsięwzięć ukierunkowanych na wzrost potencjału turystycznego była stosunkowo duża, przy czym nie wszystkie z działań zapisanych w Strategii były realizowane w równie wysokim stopniu.

- Od 2005 r. nie zrealizowano przedsięwzięć związanych z opracowaniem koncepcji rozwoju turystyki w województwie warmińsko-mazurskim – punktem wyjścia do działań w tym zakresie może być jednak uchwalona w 2010 r. *Strategia Rozwoju Turystyki Województwa Warmińsko-Mazurskiego*, przy czym wiele zależy od tego, czy założenia tego dokumentu zostaną faktycznie wdrożone w najbliższych latach.
- W ostatnich latach można było odnotować dużą poprawę infrastruktury turystycznej regionu – zarówno w wymiarze ilościowym, jak i jakościowym. Przyczyniły się do tego m.in. projekty realizowane w ramach ZPORR (*Znakowanie turystyczne regionu Warmii i Mazur*) oraz, przede wszystkim, w większości jeszcze nie zakończone inwestycje dofinansowane ze środków RPO WiM. Od poprzedniej aktualizacji Strategii duża była także aktywność sektora prywatnego – szczególnie w obszarze bazy hotelowo-gastronomicznej. Realizacji celu operacyjnego 1.5 służyły także inwestycje podejmowane przez jednostki samorządu terytorialnego szczebla lokalnego, które wpisywały się m.in. w działanie *poprawa stanu sanitarnego i estetyki regionu*.
- Nieco trudniej ocenić efekty dotychczas podejmowanych działań ukierunkowanych na wzrost jakości oferty turystycznej. Do jej pewnego rozszerzenia przyczyniły się niewątpliwie wskazywane w raportach okresowych projekty realizowane przez instytucje kultury, jednak w zgodnej opinii uczestników badań ilościowych uczestniczących w niniejszej ewaluacji, brak wystarczająco atrakcyjnych propozycji na spędzanie wolnego czasu pozostaje poważną barierą rozwoju turystyki w regionie.
- Stosunkowo intensywne były w badanym okresie działania w obszarze informacyjno-promocyjnym. Obejmowały one zarówno organizację wydarzeń promocyjnych i wizyt studyjnych, udział w międzynarodowych targach turystycznych oraz promocję (przy wykorzystaniu dużej liczby środków przekazu) różnorodnych treści związanych z turystyczną i kulturalną ofertą regionu. W opinii wielu interesariuszy, przedsięwzięcia te charakteryzował jednak niestety niski poziom koordynacji, co jest częściowo konsekwencją braku opracowania spójnej koncepcji rozwoju turystyki w województwie warmińsko-mazurskim.

Tabela 19. Cel operacyjny 1.5 – podsumowanie realizacji i monitoringu na poziomie działań

	działania/grupy działań	realizacja	monitoring
1	Opracowanie koncepcji produktów turystycznych	NIE	NIE
2	Wspieranie rozwoju infrastruktury	TAK	TAK
3	Wzrost jakości aktualnej oferty turystycznej	TAK	TAK
4	Współpraca na rzecz rozwoju turystyki	TAK	NIE
5	Informacja i promocja	TAK	TAK

Źródło: Opracowanie własne

Sposób sformułowania zapisów celu operacyjnego 1.5 jest stosunkowo klarowny, dlatego też odejście od nich w raportach okresowych z realizacji Strategii może budzić poważne wątpliwości. Częściowo można to tłumaczyć organizacją monitoringu tego celu – jest on prowadzony oddzielnie

w obszarze turystyki i oddzielnie w obszarze kultury. Takie rozwiązanie wynika z rozproszenia informacji dotyczących realizacji działań podejmowanych przez poszczególne instytucje, konsekwencją jest jednak dość chaotyczny opis różnorodnych przedsięwzięć, z których część (szczególnie w obszarze kultury) nie wydaje się być w pełni zgodna z zapisami Strategii. Nie wszystkie inwestycje związane z *dbałością o muzea oraz gromadzeniem i konserwacją zbiorów muzealnych* muszą automatycznie przekładać się na podniesienie potencjału turystycznego. Generalnie, sposób monitorowania celu operacyjnego 1.5 należy ocenić więc raczej negatywnie, ponieważ opisy zawarte w raportach okresowych w bardzo niewielkim stopniu informują o realizacji zapisanych w Strategii działań. Niekorzystna ocena monitoringu wynika także z jego niewystarczającego zakresu – szczególnie w obszarze turystyki należałoby bowiem uwzględnić działania podejmowane przez jednostki samorządu terytorialnego niższego szczebla (np. przedsięwzięcia promocyjne prowadzone przez największe miasta regionu) oraz sektor prywatny (duże inwestycje w bazę hotelowo-gastronomiczną w ostatnich latach).

Rekomendacje

W związku z faktycznym potencjałem przyrodniczym i kulturowym województwa, rozwój turystyki powinien pozostać jednym z istotnych celów Strategii. Jednocześnie doświadczenia ostatnich lat są niepokojące – region traci swoją pozycję w tym obszarze, w szczególności w odniesieniu do turystów zagranicznych, ale także (przynajmniej w 2009 r.) również krajowych. W związku z tym, kluczowym zadaniem Strategii powinno być pełne wykorzystanie istniejącego w tym zakresie potencjału.

W zakresie podstawowej bazy turystycznej region jest w chwili obecnej dobrze przygotowany na przyjmowanie turystów. Pewne braki mogą występować w dostępności obiektów o wyższym standardzie, ale i w tym zakresie obserwowane są korzystne zmiany. Poza tym rozwój infrastruktury hotelowo-gastronomicznej o wyższym standardzie następować będzie automatycznie wraz ze wzrostem ruchu turystycznego i podnoszeniem się zamożności społeczeństwa.

Dla skutecznej realizacji celów Strategii w zakresie turystyki konieczne jest:

- opracowanie spójnej koncepcji rozwoju produktów turystycznych, powiązanej z istniejącymi przewagami regionu i jednolitą, kompleksową oraz systematyczną kampanią promocyjną;
- tworzenie skoordynowanej oferty turystycznej: komplementarnej, a nie wzajemnie konkurencyjnej;
- systematyczny monitoring turystyki w regionie – dla strategicznego kierunku rozwoju, jakim jest turystyka, konieczne jest zwiększenie bazy informacyjnej do prowadzenia polityki przez region.

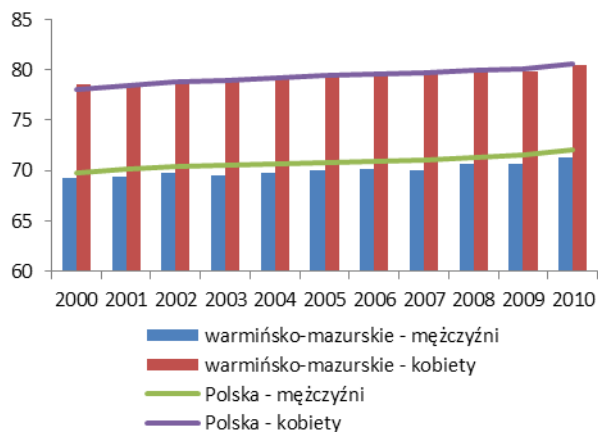
5.3.6 Cel operacyjny 1.6 Wzrost konkurencyjności usług dla starzejącego się społeczeństwa

Kontekst interwencji

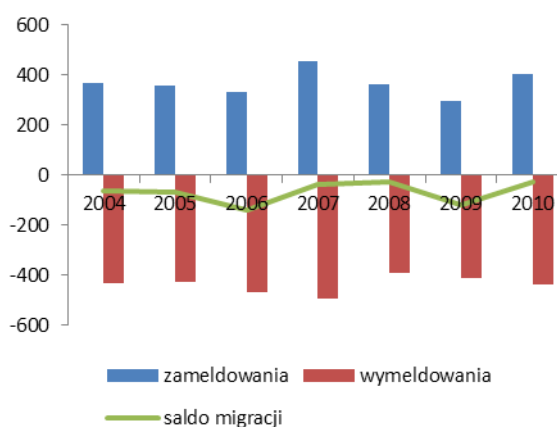
Usługi dla osób starszych mają się stać jedną z podstawowych przewag konkurencyjnych regionu, a ich rozwijanie stało się tak ważne, że stanowią one osobny cel w Strategii. Konsekwencje jakości ich oferty warto rozpatrywać przede wszystkim w dwóch płaszczyznach. Po pierwsze, skuteczność systemu ochrony zdrowia wpływa na ogólny stan zdrowia mieszkańców regionu, oddziałując tym samym na przeciętną długość życia. Odpowiednie wskaźniki sugerują, że dynamika zmian jest w województwie warmińsko-mazurskim zbliżona do trendów obserwowanych na szczeblu krajowym:

oczekiwana długość życia systematycznie rośnie zarówno dla kobiet, jak i mężczyzn, przy czym w przypadku drugiej z wymienionych grup kształtuje się na istotnie niższym poziomie niż przeciętnie w Polsce. Drugim z potencjalnych efektów oferty skierowanej do osób starszych są obserwowane w regionie zjawiska migracyjne. Ich poziom jest jednak w grupie wiekowej powyżej 60 lat niewielki, a saldo migracji nieznacznie ujemne lub bliskie zeru.

Wykres 77. Oczekiwana długość życia mężczyzn i kobiet w Polsce i województwie warmińsko-mazurskim



Wykres 78. Saldo migracji międzywojewódzkich w wieku powyżej 60 lat



Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych BDL GUS

Analiza podstawowych wskaźników odzwierciedlających jakość usług dla osób starszych jednoznacznie pokazuje, że województwo warmińsko-mazurskie nie jest atrakcyjnym miejscem do zamieszkania dla osób starszych, a sytuacja w tym zakresie nie ulega zmianom. Jednak w perspektywie rozwoju *srebrnej gospodarki* nie bez znaczenia pozostaje fakt, iż usługi medyczne, zwłaszcza szpitalne stoją na wysokim poziomie. W ciągu ostatnich kilku lat niektóre olsztyńskie i elbląskie szpitale zajmowały wysokie lokaty w rankingu *Złota Setka* publikowanym rokrocznie przez dziennik *Rzeczpospolita*.⁶⁹ W zestawieniu znalazły się szpitale świadczące wszechstronną pomoc, a także Centrum Onkologiczne.

Zapisy Strategii

Między innymi w kontekście wspomnianych wcześniej procesów demograficznych, w dużej mierze niezależnych od interwencji publicznej, podjęto decyzję o włączeniu problematyki usług dla starzejącego się społeczeństwa jako jednego z celów operacyjnych Strategii. Zagadnienie to zostało jednak uwzględnione w sposób o tyle specyficzny, że nie przyjęto perspektywy socjalnej, ale raczej ekonomiczną – oferta dla osób najstarszych została zidentyfikowana jako jeden z obszarów gospodarczej specjalizacji województwa warmińsko-mazurskiego. Autorzy Strategii zaplanowali działania w dwóch płaszczyznach. Pierwszym z nich miało być opracowanie koncepcji rozwoju usług dla starzejącego się społeczeństwa, polegające m.in. na badaniach krajowego i zagranicznego popytu oraz odwołaniu się do doświadczeń innych krajów. Jako drugi element interwencji przewidziano wdrożenie opracowanej wcześniej koncepcji w obszarze wsparcia rozwoju odpowiednich kierunków kształcenia, stworzenie odpowiedniej infrastruktury, rozszerzenie świadczonych w regionie usług

⁶⁹ Ranking powstaje poprzez zestawienie ankiet rozsyłanych przez redaktorów dziennika do polskich szpitali. W ostatnich dwóch edycjach rankingu w pierwszej 20 znalazły się aż 3 szpitale z woj. warmińsko-mazurskiego.

medycznych, a także wsparcie mieszkańców i organizacji pozarządowych w świadczeniu usług na rzecz starzejącego się społeczeństwa.

Ocena realizacji

Ocena realizacji celu operacyjnego 1.6 przez pryzmat przypisanych do niego wskaźników monitorowania nie jest zadaniem łatwym. Jak zaznaczyliśmy poniżej, do końca 2008 r. nie podejmowano bowiem żadnych działań *explicite* ukierunkowanych na osiągnięcie działań zapisanych w Strategii. Warto jednak zauważyć, że w przypadku dwóch mierników, możemy zaobserwować tendencję zwyżkową: rośnie systematycznie zarówno liczba miejsc w placówkach opieki nad osobami starszymi jak i uśredniona oczekiwana długość życia, przy czym wpływ interwencji publicznej na obserwowane zmiany wydaje się być znikomy. Do końca 2009 r. malała natomiast imigracja w wieku powyżej 60 lat, co z punktu widzenia założeń celu operacyjnego 1.6 nie jest zjawiskiem korzystnym, szczególnie w kontekście wspomnianego wcześniej systematycznie ujemnego salda migracji w tej kategorii wiekowej.

Tabela 20. Cel operacyjny 1.6 – wskaźniki monitorowania



Źródło: Opracowanie własne na podstawie okresowych raportów z realizacji Strategii

Cel operacyjny 1.6 do 2008 r. nie był praktycznie wcale realizowany. W raportach okresowych wskazywano na funkcjonowanie domów pomocy społecznej, świadczących także usługi na rzecz osób starszych, jednak działalność tego typu podmiotów wynikała wprost z wymogów ustawowych nakładanych na jednostki samorządu terytorialnego (wyjątkiem były bardzo nieliczne podmioty niepubliczne). Sytuacja zmieniła się nieco w 2009 r. wraz z przyjęciem przez Sejmik *Programu na rzecz osób starszych na lata 2009-2013*. Rozpoczęcie wdrażania zapisów tego dokumentu wiązało się z podjęciem zarówno zadań o charakterze systemowym (zainicjowanie procesu diagnozy potrzeb osób starszych), jak i działania bezpośrednio skierowane do najstarszych mieszkańców regionu (m.in. objęcie osób starszych usługami opiekuńczymi, uruchomienie działalności Szkoły Animatorów Społecznych). Można jednak odnieść wrażenie, że *Program...* w bardzo niewielkim stopniu uznać można za operacjonalizację celu operacyjnego 1.6. Dokument ten ma charakter przede wszystkim socjalny, tymczasem w Strategii akcent położono na komercyjny wymiar usług dla osób starszych. Nie oznacza to, że działania zaproponowane w *Programie...* należy uznać za nieuzasadnione, jednak ograniczenie się do nich sugerowałoby raczej przeniesienie celu 1.6 do priorytetu 2 Strategii.

Tabela 21. Cel operacyjny 1.6 – podsumowanie realizacji i monitoringu na poziomie działań

	działania/grupy działań	realizacja	monitoring
1	Wzrost bazy informacyjnej na temat możliwości rozwoju usług dla starzejącego się społeczeństwa	NIE	NIE
2	Promocja działań i zachowań zwiększających konkurencyjność w zakresie rozwoju usług dla starzejącego się społeczeństwa	NIE	NIE

Źródło: Opracowanie własne

Z obecnej perspektywy ocena sposobu monitorowania celu operacyjnego 1.6 nie jest niestety możliwa. W praktyce nie podjęto działań bezpośrednio ukierunkowanych na wzrost konkurencyjności usług dla najstarszych grup wiekowych. Działania opisane w raporcie okresowym z 2009 r., w szczególności te związane z realizacją *Programu na rzecz osób starszych* dotyczą przede wszystkim socjalnego wymiaru usług dla starzejącego się społeczeństwa.

Rekomendacje

Procesy demograficzne są niewątpliwie jednym z najważniejszych wyzwań, przed którymi stoi obecnie województwo warmińsko-mazurskie. Autorzy Strategii przyjęli założenie, że starzenie się społeczeństwa jest szansą z perspektywy gospodarczej, ponieważ problemy demograficzne dotyczą także innych regionów Polski i Europy. To z kolei stanowi pewną niezagospodarowaną niszę, szczególnie w zakresie usług uzdrowiskowych i turystyki zdrowotnej. Utrzymanie celu 1.6 w Strategii nowej generacji będzie jednak uzasadnione jedynie wtedy, gdy bardziej krytycznie podejdziesz się do dostępnych w tym obszarze narzędzi interwencji publicznej – warto przede wszystkim określić, na czym w praktyce mogłaby polegać aktywizacja sektora prywatnego. W przeciwnym razie, problematykę oferty skierowanej do osób starszych powinno się przenieść do priorytetu 2 Strategii jako jednego z działań obejmującego usługi publiczne.

5.3.7 Cel operacyjny 1.7 Wzrost potencjału instytucji otoczenia biznesu

Kontekst interwencji

Potencjał IOB jest charakterystyką województwa, która jest trudna do skwantyfikowania – Bank Danych Lokalnych GUS nie podaje niemal żadnych danych dotyczących tego typu instytucji. Z drugiej

strony w ostatnich latach rośnie świadomość znaczenia IOB dla gospodarki, w związku z czym publikuje się wiele badań ewaluacyjnych na ten temat, które pozwalają do pewnego stopnia ocenić stan tego typu jednostek i zakres ich działania.

Ewaluacja zapotrzebowania na działania IOB⁷⁰ wskazuje, że warmińsko-mazurskie jednostki tego typu kojarzone są przez przedsiębiorców z pomocą udzielaną w ramach RPO, kredytami i poręczeniami. Dotychczas rola tego typu instytucji związana była bezpośrednio z wdrażaniem funduszy unijnych, co jest niekorzystnym zjawiskiem – po ustaniu finansowania, dalsze ich funkcjonowanie może być zagrożone. Najbardziej rozpoznawalną IOB w województwie jest Warmińsko-Mazurska Agencja Rozwoju Regionalnego, a więc placówka, której działanie finansowane jest przede wszystkim ze źródeł publicznych. Przeprowadzone w ramach ewaluacji badanie CATI wskazało, że jedynie 8% przedsiębiorstw w województwie korzystało z usług IOB. Jakość usług świadczonych przez te podmioty została oceniona przeciętnie i istnieje w tym zakresie pole do poprawy. Największą przeszkodą w korzystaniu z usług IOB okazał się brak wystarczających środków finansowych. Innym problemem jest niewystarczająca wiedza przedsiębiorstw o usługach tego typu instytucji – często zainteresowane osoby nie mają świadomości możliwości skorzystania z tego typu świadczeń. Innym, problemem, na który zwracają uwagę warmińsko-mazurscy przedsiębiorcy jest niska dostępność komunikacyjna instytucji otoczenia biznesu. Większość z nich ma swoje siedziby w Olsztynie, w podregionie etckim funkcjonuje mniej IOB niż w samej stolicy województwa. Podstawowym źródłem komunikacji IOB z przedsiębiorcami są strony internetowe, przy czym nie wszystkie podmioty tego typu są obecne w sieci. Ponadto, często wykorzystywanymi środkami przekazu są media i prasa. Przedsiębiorcy oczekują od IOB usług finansowych i szkoleń, a przede wszystkim pomocy związanej z pozyskiwaniem środków unijnych.

Z założenia, IOB mają szczególną rolę do odegrania w przypadku start-up'ów – początkujący przedsiębiorcy potrzebują najwięcej wsparcia, największe jest również ryzyko niepowodzenia przedsięwzięcia. W tym czasie usługi doradcze są najważniejsze, ale najlepszym źródłem wsparcia dla firm są ulgi podatkowe i uproszczenie procedur administracyjnych. Działania te są jednak w dużej mierze niezależne od kompetencji zarządu województwa.⁷¹

Inne badanie ewaluacyjne wskazuje, że większość warmińsko-mazurskich instytucji otoczenia biznesu zajmuje się przede wszystkim działalnością szkoleniowo-edukacyjną i doradczą-informacyjną. Jest to zbieżne z oczekiwaniami przedsiębiorstw, należy jednak zauważyć, że oczekiwania przedsiębiorców w stosunku do IOB wynikają w dużej mierze z ich oferty – wciąż głównym kredytobiorcą dla firm są banki, IOB nie świadczą również usług z zakresu doradztwa strategicznego.

Najważniejszym problemem warmińsko-mazurskich IOB była zbyt niska koncentracja na innowacyjności – większość tego typu jednostek wskazuje, że nie są innowacyjne, ocenę tę potwierdzają również wyniki badań dotyczących współpracy instytucji naukowych z przedsiębiorcami. Innowacyjność nie jest dla IOB priorytetowa – większość tego typu jednostek uważa, że ich przewagi konkurencyjne leżą gdzie indziej – w zasobach ludzkich i finansowych. Najważniejszymi czynnikami ograniczającymi działalność IOB są zasoby finansowe i niespójne przepisy prawa, co jest szczególnie niepokojące w kontekście faktu, że ich głównym źródłem

⁷⁰ *Badanie zapotrzebowania przedsiębiorstw województwa warmińsko-mazurskiego w zakresie wysoko wykwalifikowanych usług oferowanych przez IOB wraz z rekomendacjami*, PSDB, 2010.

⁷¹ Tamże.

finansowania są fundusze europejskie, które z dużym prawdopodobieństwem, nie będą mogły być wykorzystywane po 2020 r. Pewnym problemem jest również brak współpracy pomiędzy różnymi jednostkami mającymi na celu pomoc przedsiębiorcom.

Reasumując, warmińsko-mazurskie instytucje otoczenia biznesu koncentrują się w Olsztynie i okolicach, a ich główną dziedziną działalności są szkolenia i działalność doradcza w zakresie pozyskiwania funduszy unijnych. Przedsiębiorcy rzadko korzystają jednak z usług tego typu jednostek, częściowo ze względu na brak takiej potrzeby, w dużej mierze odpowiedzialna za ten stan rzeczy jest jednak niewystarczająca działalność promocyjna. Innymi problemami IOB są brak proinnowacyjnego nastawienia oraz zbyt rzadka współpraca uniemożliwiająca osiągnięcie efektów synergii. W porównaniu z 2005 r. potencjał IOB z pewnością wzrósł, niemniej wciąż tego typu jednostki postrzegane są przez przedsiębiorców przez pryzmat usług doradczych w zakresie funduszy unijnych i szkoleń dla pracowników.

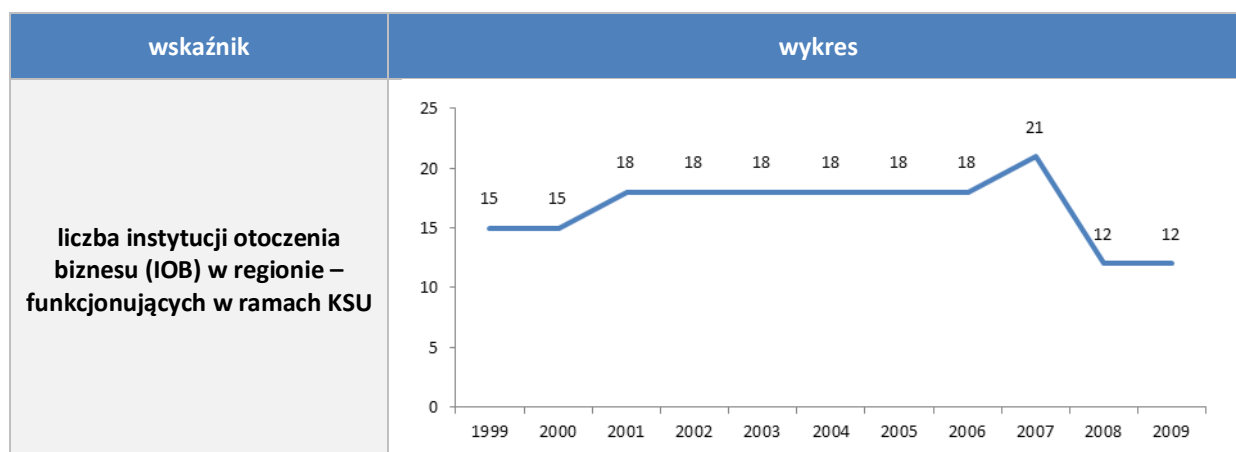
Ocena zapisów

Cele interwencji w strategii zostały określone szeroko – wspierana jest działalność IOB istniejących, tworzenie nowych, podnoszenie jakości i rozszerzanie katalogu świadczonych usług, jak również budowa sieci współpracy. Katalog ten jest w zasadzie wyczerpujący, jednak sformułowany został w oderwaniu od potrzeb przedsiębiorców – które nie zostały w Strategii zidentyfikowane – charakterystyk najważniejszych grup docelowych czy specyfiki gospodarki województwa. Przekłada się to w kolejnych etapach interwencji na działania IOB zakrojone stosunkowo szeroko, ale dopasowane bardziej do istniejących możliwości finansowania, a nie faktycznych potrzeb przedsiębiorstw. Problem ten nie jest zresztą specyficzny dla województwa – do pewnego stopnia dotyczy całej Polski i innych państw członkowskich.⁷²

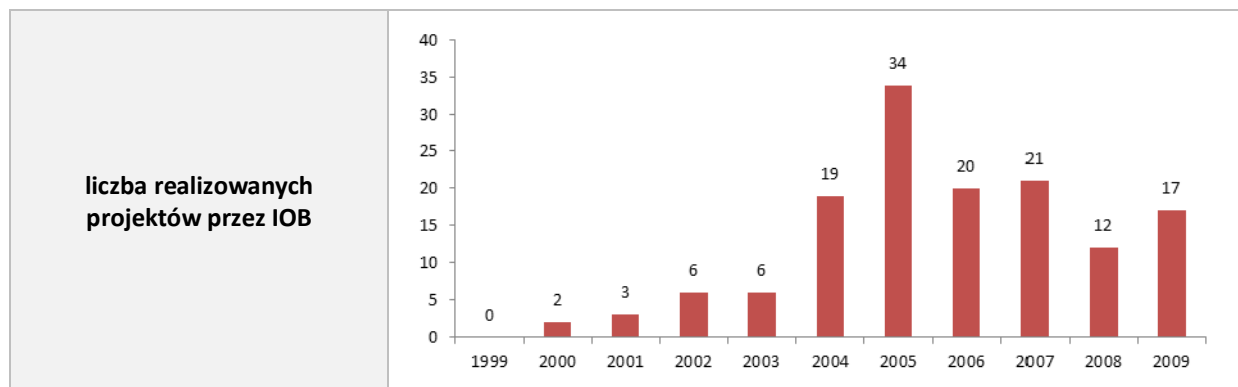
Ocena realizacji

Wskaźniki dostarczają tylko fragmentarycznej informacji nt. realizacji celu. Wskaźnik liczby instytucji ograniczony (ze względu na dostępność danych) do tych funkcjonujących w ramach KSU w oczywisty sposób pokazuje tylko niewielki wycinek IOB województwa. Również informacja nt. liczby realizowanych projektów (finansowanych ze środków UE) nie daje praktycznie żadnej informacji nt. skali działalności IOB, nie mówiąc o podejmowanych przez nie działaniach. Tym samym wartość informacyjną wskaźników należy uznać za bardzo ograniczoną.

Tabela 22. Cel operacyjny 1.7 – wskaźniki monitorowania



⁷² Evidence-based Cohesion Policy and its role in achieving Europe 2020 objectives, MRR, 2011.



Źródło: Opracowanie własne na podstawie okresowych raportów z realizacji Strategii

Więcej informacji dostarcza sam monitoring realizacji. Z raportów wynika, że do najważniejszych prowadzonych działań zaliczyć można:

- Regionalny System Usług-Sieć InnoWaMa: stworzenie sieci proinnowacyjnych IOB oraz struktur zarządzania w ramach sieci Regionalnego Systemu Usług (RSU);
- Tworzenie parków technologicznych w Olsztynie i Elblągu oraz Centrum Transferu Technologii przy UWM;
- projekty WMARR ukierunkowane na wspieranie klastrów, powiązań sieciowych i innowacji.

Jednocześnie wśród projektów identyfikowanych w ramach monitoringu brakuje specyficznych działań ukierunkowanych na deficyty i potrzeby przedsiębiorców z regionu. Jak wskazano w opisie celu 1.1 przedsiębiorcy do najważniejszych barier zaliczają dostęp do zewnętrznego finansowania oraz wsparcie procesów innowacyjnych.

Tabela 23. Cel operacyjny 1.7 – podsumowanie realizacji i monitoringu na poziomie działań

	działania/grupy działań	realizacja	monitoring
1	Wspieranie finansowe, organizacyjne i merytoryczne już działających instytucji otoczenia biznesu	TAK	TAK
2	Wspieranie tworzenia nowych instytucji otoczenia biznesu	TAK	TAK
3	Wspieranie stałego podnoszenia jakości i rozszerzenia katalogu usług instytucji otoczenia biznesu	TAK	TAK
4	Wspieranie budowania sieci współpracy między instytucjami, gospodarką i samorządem terytorialnym	TAK	TAK

Źródło: Opracowanie własne

Projekty z obu tych kategorii są w województwie realizowane, jednak w pierwszym przypadku zakres działań jest niewielki (o czym świadczy identyfikowanie dostępu do finansowania jako istotnego problemu) lub na wczesnym etapie zaawansowania (InnoWaMa). Tak jak wspomniano w opisie kontekstu, szersze badania wskazują na to, że IOB koncentrują się na doradztwie w zakresie pozyskiwania funduszy UE oraz na działalności szkoleniowej. Tymczasem doświadczenia międzynarodowe wskazują na to, że wsparcie IOB jest skuteczne wtedy, gdy ich działania nawiązują do faktycznych potencjałów i potrzeb gospodarki, a projektu są formułowane oddolnie, a nie w odpowiedzi na dostępne źródła finansowania.⁷³ Co więcej, IOB mają kluczowe znaczenie

⁷³ Tamże.

dla wsparcia powstawania nowych przedsiębiorstw oraz wzrostu przedsiębiorstw małych i mikroprzedsiębiorstw.

Rekomendacje

Sprawne IOB mają istotne znaczenie dla rozwoju przedsiębiorstw, wzrostu ich innowacyjności i adaptacyjności. W nadchodzącej perspektywie ich rola dodatkowo wzrośnie ze względu na prawdopodobne większe znaczenie instrumentów inżynierii finansowej. Wiodące IOB województwa będą naturalnymi kandydatami do realizacji projektów z tego zakresu (jak ma to obecnie miejsce w wypadku WMARR). Dlatego też cel operacyjny powinien zostać utrzymany, jednak raczej jako element wsparcia przedsiębiorczości, a nie autonomiczny element interwencji. Należy także dokonać większej koncentracji wsparcia dla IOB:

- bardziej precyzyjne określenie potencjałów i deficytów regionalnej gospodarki, na które działania IOB powinny być ukierunkowane;
- określenie najważniejszych grup docelowych (sektorów gospodarki, małych i mikroprzedsiębiorstw czy start-up'ów);
- wspieranie inicjatyw oddolnych i istniejących, w miejsce prób tworzenia sieci czy powiązań luźno związanych z faktycznym stanem gospodarki.

5.3.8 Cel operacyjny 1.8 Tworzenie społeczeństwa informacyjnego

Kontekst interwencji

Ocena stopnia rozwoju społeczeństwa informacyjnego w województwie jest zadaniem stosunkowo trudnym, ze względu na brak mierników służących do pomiaru tego celu, a także ogólności i nieostrości pojęcia *społeczeństwo informacyjne*. Pomimo tego możliwe jest opisywanie pewnych trendów kształtowania się mierników publikowanych przez GUS.

Pierwszym spostrzeżeniem dotyczącym wskaźników społeczeństwa informacyjnego i ich zmian w latach 2005-2010 jest imponujący wzrost odsetka gospodarstw z dostępem do Internetu. O ile w 2005 r. wartość miernika wynosiła jedynie niecałe 18% (a w 2003 r., dla którego dostępne były dane w momencie przygotowywania diagnozy – niecałe 12%), o tyle w 2010 r. było to już niemal 56%.⁷⁴ Utrzymanie dotychczasowego tempa przyrostu wskaźnika jest pewnym wyzwaniem dla polityki regionalnej, ale spowoduje, że już w 2015 r. wartości miernika przekroczą 90%. Szczególnym zadaniem dla samorządu województwa jest wspieranie budowy sieci szkieletowej, umożliwiającej podłączenie Internetu nawet w najodleglejszych zakątkach województwa.

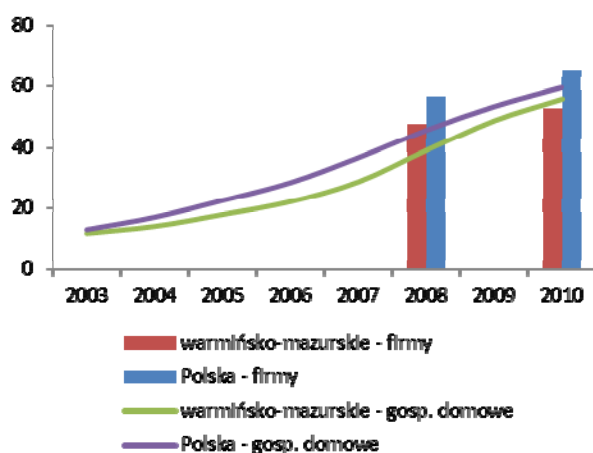
Wskaźniki dostępności Internetu (dla gospodarstw domowych) i jego wykorzystania (dla firm) nie różnią się zbytnio pomiędzy krajem i województwem. Odsetek gospodarstw domowych posiadających dostęp do Internetu w Polsce jest o ok. 4 pkt. proc. wyższy niż w województwie, co wynika w dużej mierze z gęstości zaludnienia i dostępności peryferyjnych obszarów województwa.

Niemal wszystkie firmy w województwie warmińsko-mazurskim wykorzystują komputery i posiadają dostęp do Internetu. Największe różnice pomiędzy Polską a województwem dotyczą bardziej zaawansowanych metod wykorzystania sieci, w szczególności posiadania strony internetowej

⁷⁴ Według *Diagnozy Społecznej 2011* odsetek gospodarstw domowych z dostępem do Internetu w 2011 r. wynosi na Warmii i Mazurach 58,1%, co jest czwartym najniższym wynikiem spośród polskich województw. W latach 2005-2011 przyrost wyniósł 27,1%, co daje 5. lokatę.

oraz korzystania z sieci LAN. Jest to prawdopodobnie efekt innej struktury sektorowej gospodarki i dominacji przedsiębiorstw z branż niewymagających stosowania tego typu narzędzi. Częściowo wynika to również z nastawienia firm na obsługę rynków lokalnych. Pomimo to, podstawową barierą powodującą rzadkie wykorzystywanie stron internetowych, nie są przyczyny techniczne ani finansowe, lecz niedostrzeżenie potrzeby stosowania tego typu narzędzi.⁷⁵

Wykres 79. Odsetek gospodarstw domowych posiadających dostęp do Internetu i odsetek firm posiadających własną stronę internetową.



Wykres 80. Wykorzystanie Internetu w przedsiębiorstwach w Polsce i województwie warmińsko-mazurskim



Źródło: Opracowanie własne na podstawie BDL GUS

Tworzenie społeczeństwa informacyjnego jest elementem mocno związanym z Regionalną Strategią Innowacyjności – budowa gospodarki opartej na wiedzy bez właściwego otoczenia z góry skazana jest na niepowodzenie. Pewnej wiedzy o społeczeństwie informacyjnym dostarczają opracowania powiązane z tym dokumentem,⁷⁶ wskazujące na szereg problemów związanych ze obecnym stanem społeczeństwa informacyjnego w regionie.

Ocena zapisów

Tworzenie społeczeństwa informacyjnego jest jednym z celów operacyjnych Strategii i zostało w niej opisane jako ściśle powiązane z trzema celami strategicznymi. Na założenia projektowanej interwencji składają się: wspieranie działań zachęcających do wykorzystywania urządzeń teleinformatycznych i Internetu w życiu codziennym, jak i działalności gospodarczej, podnoszenie jakości informacji i formy ich przekazu (np. tworzenie obcojęzycznych wersji stron internetowych)

⁷⁵ Badanie zapotrzebowania przedsiębiorstw województwa warmińsko-mazurskiego w zakresie wysoko wykwalifikowanych usług oferowanych przez IOB wraz z rekomendacjami, PSDB, 2010.

⁷⁶ Analiza sytuacji w województwie na podstawie danych zastanych: analiza wyników badań stanu innowacyjności województwa z lat 2004-2008 czy Konkurencyjność i innowacyjność gospodarki Warmii i Mazur.

oraz poszerzanie możliwości korzystania z Internetu przez usługi informacyjne, edukacyjne, medyczne i administracyjne. Tak sformułowany zakres interwencji obejmuje przede wszystkim przełamywanie mentalnej bariery przed stosowaniem narzędzi informatycznych. Są to działania dość dobrze dopasowane do celu operacyjnego, jednak obecnie wydają się już nieco zdezaktualizowane i nie należące do priorytetowych. Tym bardziej, że brak wśród nich zadań związanych z rozbudową infrastruktury dostępowej.

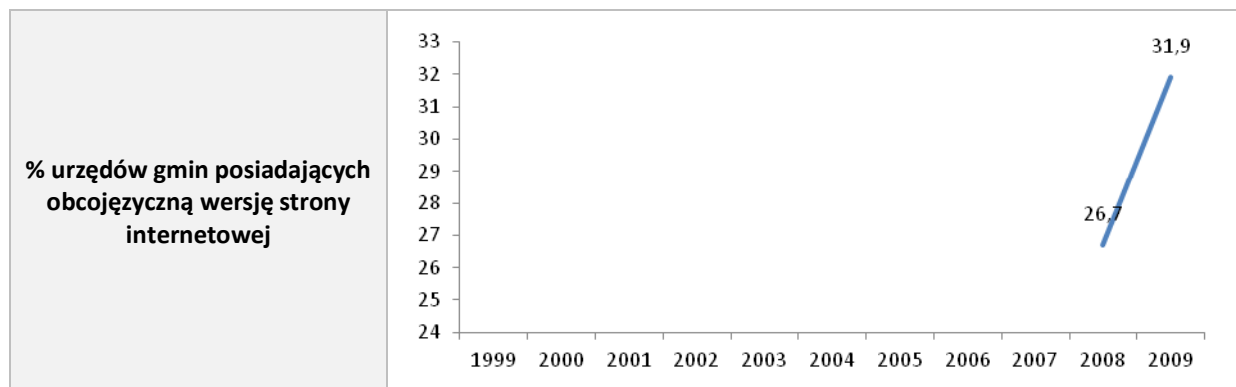
Ocena realizacji

Trendy wskaźników związanych z celem operacyjnym 1.8 wskazują na jego systematyczną realizację – na szczególną uwagę zasługuje coraz lepsza dostępność Internetu w gospodarstwach domowych oraz wzrost wykorzystania technik cyfrowych w instytucjach administracji publicznej.

Tabela 24. Cel operacyjny 1.8 – wskaźniki monitorowania

wskaźnik	wykres																		
% gospodarstw domowych z dostępem do Internetu	<table border="1"> <thead> <tr> <th>Rok</th> <th>Wskaźnik (%)</th> </tr> </thead> <tbody> <tr><td>2002</td><td>9,7</td></tr> <tr><td>2003</td><td>12,5</td></tr> <tr><td>2004</td><td>13,9</td></tr> <tr><td>2005</td><td>17,8</td></tr> <tr><td>2006</td><td>22,1</td></tr> <tr><td>2007</td><td>28,7</td></tr> <tr><td>2008</td><td>39</td></tr> <tr><td>2009</td><td>48,8</td></tr> </tbody> </table>	Rok	Wskaźnik (%)	2002	9,7	2003	12,5	2004	13,9	2005	17,8	2006	22,1	2007	28,7	2008	39	2009	48,8
Rok	Wskaźnik (%)																		
2002	9,7																		
2003	12,5																		
2004	13,9																		
2005	17,8																		
2006	22,1																		
2007	28,7																		
2008	39																		
2009	48,8																		
% przedsiębiorstw z dostępem do Internetu	<table border="1"> <thead> <tr> <th>Rok</th> <th>Wskaźnik (%)</th> </tr> </thead> <tbody> <tr><td>2006</td><td>82,8</td></tr> <tr><td>2007</td><td>89,9</td></tr> <tr><td>2008</td><td>90,4</td></tr> <tr><td>2009</td><td>85,8</td></tr> </tbody> </table>	Rok	Wskaźnik (%)	2006	82,8	2007	89,9	2008	90,4	2009	85,8								
Rok	Wskaźnik (%)																		
2006	82,8																		
2007	89,9																		
2008	90,4																		
2009	85,8																		
% urzędów gmin umożliwiających obsługę mieszkańców poprzez Internet ⁷⁷	<table border="1"> <thead> <tr> <th>Rok</th> <th>Wskaźnik (%)</th> </tr> </thead> <tbody> <tr><td>2007</td><td>23,5</td></tr> <tr><td>2008</td><td>23,5</td></tr> <tr><td>2009</td><td>80,2</td></tr> </tbody> </table>	Rok	Wskaźnik (%)	2007	23,5	2008	23,5	2009	80,2										
Rok	Wskaźnik (%)																		
2007	23,5																		
2008	23,5																		
2009	80,2																		

⁷⁷ W rzeczywistości wartość merytoryczna tego wskaźnika jest znikoma, gdyż w praktyce jest on liczony jedynie jako odsetek gmin uczestniczących w projekcie *Wrota Warmii i Mazur* – wartości tej nie powinno się utożsamiać z dostępnością e-usług dla mieszkańców.



Źródło: Opracowanie własne na podstawie okresowych raportów z realizacji Strategii

Dotychczasowa realizacja celu operacyjnego objęła dotychczas m.in.:

- wspieranie działań służących promocji i umiejętności wykorzystywania urządzeń teleinformatycznych i Internetu w edukacji, pracy i życiu codziennym. W ramach tego działania w 2007 r. zorganizowano *Internetowy Festiwal Literacki Euroczytanie 2007*, na który składały się szkolenie, festiwal i spotkania z autorami transmitowanymi w Internecie. W 2008 r. pod tym działaniem wykazywano już 11 projektów i 65 inicjatyw, w tym liczne szkolenia związane z użytkowaniem komputerów. W 2009 r. zorganizowano 3 szkolenia.
- Działania zachęcające do osiągnięcia korzyści z „obecności w Internecie”, w obrębie których w 2007 r. zorganizowano projekt skierowany do Uniwersytetu Warmińsko-Mazurskiego pn. *Współpraca pomiędzy przygranicznymi uniwersytetami w stosowaniu technik wideo VIDEOCOM*. W następnych latach, nie prezentowano żadnej inicjatywy związanej z tym działaniem, co może wynikać z zdezaktualizowania się potrzeby jego podejmowania.
- podnoszenie jakości oferowanych informacji i doskonalenie formy przekazu, które realizowano poprzez inicjatywy związane z funkcjonowaniem obcojęzycznych stron gminnych. W 2008 r. było ich 31, w 2009 r. – 34. Pod tym względem, województwo konsekwentnie wdraża plan założony w Strategii. Do realizacji tego działania województwo zalicza również wzrastającą liczbę instytucji, które zamieszczają w Internecie formularze urzędowe i dają możliwość elektronicznej rejestracji. Wydaje się jednak, że jest to proces w znacznej mierze niezależny od działań województwa.
- wspieranie poszerzania możliwości korzystania poprzez Internet z usług informacyjnych, edukacyjnych, medycznych oraz administracyjnych. W ramach tego działania w 2007 r. zrealizowano 6 różnorodnych projektów. Ich efektem było m.in. wybudowanie pracowni komputerowych, uruchomienie nowych i modernizacja PIAP-ów, przeprowadzenie informatyzacji Urzędu Miejskiego w Szczytnie, a także zarządzania na poziomie wojewódzkim. W 2008 r. projektów było 10 (i 46 inicjatyw), m.in. wyposażenie jednostek samorządu terytorialnego w sprzęt umożliwiający informatyzację, informatyzacja Urzędu Miejskiego w Olsztynie i wdrażanie platform e-learningowych. W 2009 r. zrealizowano etap przygotowawczy projektu inwestycyjnego pn. *Sieć Szerokopasmowa Polski Wschodniej – województwo warmińsko-mazurskie* (w ramach PO RPW) oraz szereg projektów realizowanych w ramach RPO WiM (np. informatyzacja szpitala dziecięcego). Budowa pracowni komputerowych, wyposażanie w sprzęt komputerowy i projekt PO RPW są w istocie przedsięwzięciami związanymi z rozbudową infrastruktury informatycznej.

Tabela 25. Cel operacyjny 1.8 – podsumowanie realizacji i monitoringu na poziomie działań

	działania/grupy działań	realizacja	monitoring
1	Promocja i kształcenie umiejętności w korzystaniu z ICT	TAK	TAK
2	Obecność w Internecie	TAK	TAK
3	Doskonalenie przekazu informacji	TAK	TAK
4	Poszerzanie możliwości korzystania z Internetu	TAK	TAK
5	Informacja i promocja	TAK	TAK

Źródło: Opracowanie własne

Cel operacyjny 1.8 został sformułowany stosunkowo precyzyjnie, jednak nie wszystkie działania zidentyfikowane w ramach monitoringu w pełni mu odpowiadają. Dotyczy to m.in. *wspierania poszerzania możliwości korzystania poprzez Internet z usług informacyjnych, edukacyjnych, medycznych oraz administracyjnych*, gdzie niektóre projekty wiążą się z budową infrastruktury informatycznej, której w zapisach Strategii nie przewidziano. Z kolei dosyć wąsko zostało potraktowane działanie dotyczące podnoszenia jakości oferowanych informacji, ograniczające się w dużej mierze do tworzenia obcojęzycznych stron urzędów gmin.

Rekomendacje

Problematyka społeczeństwa informacyjnego pozostaje istotnym zagadnieniem dla rozwoju województwa i powinna zostać utrzymana podczas kolejnej aktualizacji Strategii. Należy jednak skorygować planowany zakres działań. Wydaje się, że aktualne wspieranie „obecności w Internecie” jest w znacznym stopniu nie potrzebne, a przynajmniej nie należy do działań strategicznych. Brakuje natomiast zdefiniowania w Strategii działań w zakresie budowy infrastruktury dostępowej, zwłaszcza sieci szkieletowej, dającej możliwość dostarczenia Internetu do dalszych obszarów województwa. Silniej i bardziej precyzyjnie niż dotychczas należy uwzględnić w ramach planowanej interwencji podniesienie jakości i dostępności e-usług w jednostkach administracji publicznej.

5.3.9 Cel operacyjny 1.9 *Doskonalenie administracji*

Kontekst interwencji

Sprawnie działająca administracja publiczna stanowi jeden z kluczowych warunków rozwoju społeczno-gospodarczego danego terenu. Dobra współpraca z mieszkańcami, a szczególnie przedsiębiorcami oraz inwestorami zewnętrznymi, pozwala na poprawę sytuacji w wielu obszarach. Jednocześnie, zmiany w tym aspekcie (pracy administracji) są trudno mierzalne. W przypadku ocen społecznych konieczne jest prowadzenie oddzielnych badań, w odniesieniu do zagadnień gospodarczych pewnym miernikiem może być efektywność przyciągania inwestorów zewnętrznych. Jednak jak wynika z przeprowadzonych analiz (patrz cel operacyjny 1.3) siła tego przyciągania wygląda w województwie warmińsko-mazurskim źle. Potencjał jednostek szczebla gminnego do przyciągania inwestorów zagranicznych oceniony został przez Warmińsko-Mazurską Agencję Rozwoju Regionalnego.⁷⁸ Zgodnie z broszurą, ocena jakości działań administracji prowadzona przez same samorządy, znacznie różni się od tej dokonywanej przez przedsiębiorców lub przez instytucje otoczenia biznesu. Często podmioty te nadmiernie optymistycznie patrzą na swoją działalność, nie dostrzegając niedociągnięć zgłaszanych przez przedsiębiorców. Wskazuje to na potrzebę poprawy komunikacji na linii przedsiębiorcy-władze JST. Nie ułatwia tego inna cecha województwa warmińsko-

⁷⁸ Ocena klimatu inwestycyjnego w woj. warmińsko-mazurskim, WMARR, Olsztyn.

mazurskiego, jaką jest uboga oferta e-usług oferowanych przez administrację mieszkańcom i firmom.⁷⁹

Podstawowym problemem większości gmin jest bierność w zakresie pozyskiwania inwestorów, wynikająca z braku wiary w skuteczność takich działań (m.in. udziału w targach inwestycyjnych czy misjach gospodarczych). Jedną z niewielu podejmowanych inicjatyw jest tworzenie ulotek i folderów informacyjnych, jednak ich efektywność jest ograniczona, trudno bowiem wyróżnić się w ten sposób, spośród tłumu konkurentów. Kolejnym problemem jest niewystarczające przygotowanie urzędników, których zadaniem jest pozyskiwanie inwestorów zagranicznych. Choć ich zaangażowanie oceniane jest wysoko, to znacznie słabiej wypadają pod względem znajomości języków obcych, czy doświadczenia w negocjacjach. Niewystarczająca jest również skłonność gmin do współpracy z WMARR i funkcjonującym w jej ramach Centrum Obsługi Inwestora.⁸⁰ Podobnymi słowami opisać można stosunek gmin do instytucji krajowych i zagranicznych, które mogłyby pomóc im w przyciąganiu inwestorów. Reasumując, badanie ankietowe gmin wskazuje, że system obsługi inwestorów w województwie nie charakteryzuje się wystarczającą sprawnością, szczególnie uwzględniając aktywność w pozyskiwaniu i obsłudze kapitału zagranicznego.

Ocena zapisów

Potrzebę doskonalenia administracji publicznej uwzględniono w zapisach obowiązującej Strategii. Planowane działania w tym zakresie obejmują wsparcie mechanizmów funkcjonowania poszczególnych instytucji, między innymi poprzez wdrażanie systemów jakości i ich certyfikacji, poprawę organizacji pracy oraz inicjatywy pozwalające na rozwój społeczeństwa informacyjnego. Zaakcentowano ponadto potrzebę podniesienia kompetencji samych urzędników. W odniesieniu do tych działań zapisy wydają się być stosunkowo precyzyjne.

Pewne zastrzeżenia można mieć pod adresem inicjatyw mających na celu promowanie apolitycznego charakteru administracji oraz przełamywania stereotypów z nią związanych. Wynikają one z nieprecyzyjnych zapisów (szczególnie w przypadku stereotypów) oraz związanych z nimi, problemów z monitoringiem. Należy ponadto zauważyć, że zmiana sposobu postrzegania administracji publicznej może nastąpić jedynie w efekcie poprawy jej pracy, w tym usprawnień, które będą odczuwalne zarówno dla zwykłych mieszkańców, jak i przedsiębiorców. Pojedyncze inicjatywy, czy udział w sieciach nie mają tu większego znaczenia – nie prowadzą bowiem do trwałych zmian.

Ocena realizacji

Wskaźniki monitoringu realizacji celu operacyjnego 1.9 obejmują dwa wymiary podejmowanych inicjatyw. Z jednej strony wskazują na rosnący udział gmin posiadających certyfikaty jakości i pracowników urzędów odbywających szkolenia. W obu przypadkach dynamika mierników wskazuje skuteczne wdrażanie założeń Strategii. Z drugiej strony, istnieją dwa indeksy odnoszące się do ogólnych efektów podejmowanych działań. Od 2005 r. (wyłączając 2008 r.) rośnie odsetek mieszkańców pozytywnie oceniających działalność administracji samorządowej. Jednocześnie, w odniesieniu do odsetka decyzji uchylanych przez Samorządowe Kolegia Odwoławcze, dynamika zmian na przestrzeni ostatnich 10 lat poddaje w wątpliwość efektywność podejmowanych działań.

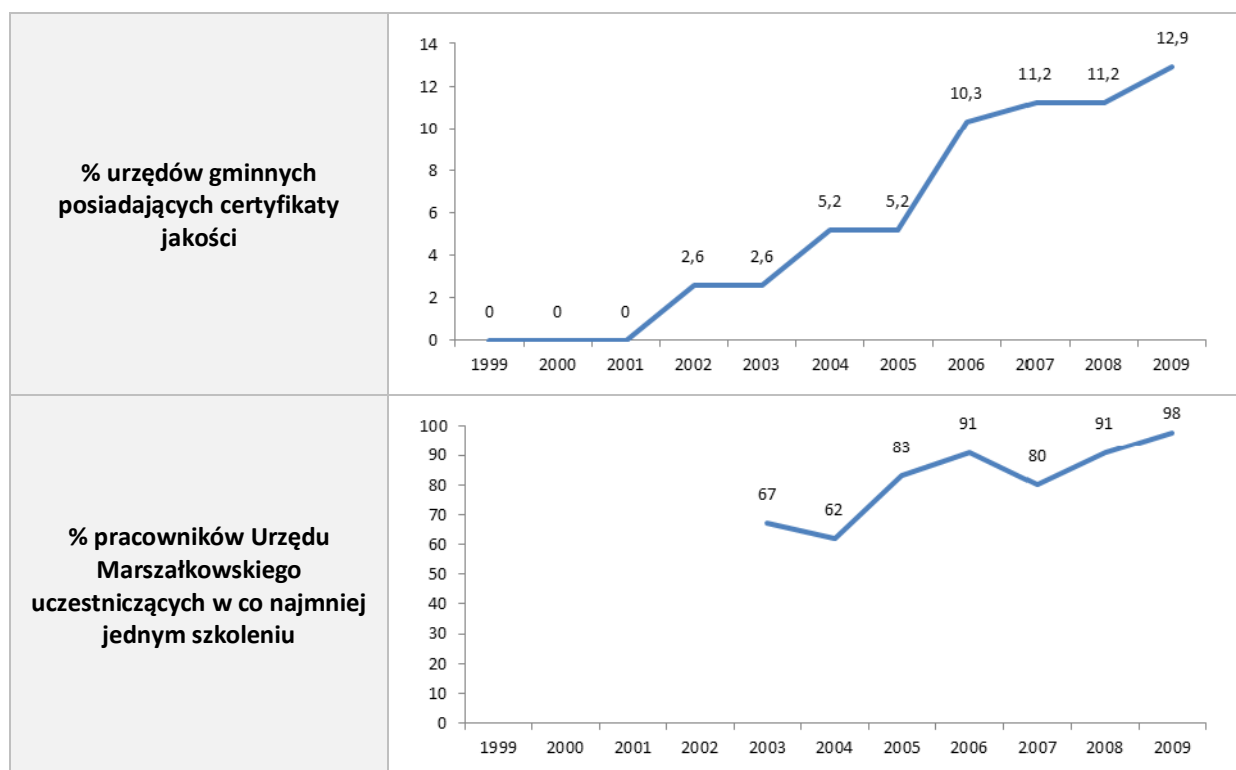
⁷⁹ *Ekspertyza dotycząca województwa warmińsko-mazurskiego w kontekście strategii rozwoju społeczno-gospodarczego polski wschodniej do roku 2020*, Olsztyn, 2006.

⁸⁰ Niemal połowa gmin nie odpowiedziała na wysłane w ramach badania ewaluacyjnego ankiety, rzadko odpowiadano też na zapytania kierowane poprzez e-mail.

Z jednej strony ich liczba znacząco spadła w 2008 r., co mogłoby oznaczać pozytywny wpływ Strategii, jednak już w kolejnym roku obserwowany jest duży wzrost. Dodatkowo zmiany podobnej skali miały już miejsce w latach 2001-2002, czyli przed okresem oddziaływania ocenianego dokumentu. Reasumując, w ujęciu ogólnym widoczne są zmiany na lepsze, jednak analiza historyczna nie pozwala na jednoznaczne stwierdzenie na temat zwiększenia efektywności pracy administracji dzięki zapisom Strategii.

Tabela 26. Cel operacyjny 1.9 – wskaźniki monitorowania

wskaźnik	wykres																								
<p>% ludności wysoko oceniającej działalność administracji samorządowej</p>	<table border="1"> <thead> <tr> <th>rok</th> <th>wartość (%)</th> </tr> </thead> <tbody> <tr><td>1999</td><td>0</td></tr> <tr><td>2000</td><td>0</td></tr> <tr><td>2001</td><td>1</td></tr> <tr><td>2002</td><td>7</td></tr> <tr><td>2003</td><td>8</td></tr> <tr><td>2004</td><td>12</td></tr> <tr><td>2005</td><td>12</td></tr> <tr><td>2006</td><td>75</td></tr> <tr><td>2007</td><td>77,5</td></tr> <tr><td>2008</td><td>75,2</td></tr> <tr><td>2009</td><td>84</td></tr> </tbody> </table>	rok	wartość (%)	1999	0	2000	0	2001	1	2002	7	2003	8	2004	12	2005	12	2006	75	2007	77,5	2008	75,2	2009	84
rok	wartość (%)																								
1999	0																								
2000	0																								
2001	1																								
2002	7																								
2003	8																								
2004	12																								
2005	12																								
2006	75																								
2007	77,5																								
2008	75,2																								
2009	84																								
<p>% uchylanych decyzji przez Samorządowe Kolegia Odwoławcze</p>	<table border="1"> <thead> <tr> <th>rok</th> <th>wartość (%)</th> </tr> </thead> <tbody> <tr><td>1999</td><td>41,6</td></tr> <tr><td>2000</td><td>48,2</td></tr> <tr><td>2001</td><td>43,3</td></tr> <tr><td>2002</td><td>36,1</td></tr> <tr><td>2003</td><td>38,9</td></tr> <tr><td>2004</td><td>38,6</td></tr> <tr><td>2005</td><td>42,2</td></tr> <tr><td>2006</td><td>39,5</td></tr> <tr><td>2007</td><td>39,8</td></tr> <tr><td>2008</td><td>29</td></tr> <tr><td>2009</td><td>35,3</td></tr> </tbody> </table>	rok	wartość (%)	1999	41,6	2000	48,2	2001	43,3	2002	36,1	2003	38,9	2004	38,6	2005	42,2	2006	39,5	2007	39,8	2008	29	2009	35,3
rok	wartość (%)																								
1999	41,6																								
2000	48,2																								
2001	43,3																								
2002	36,1																								
2003	38,9																								
2004	38,6																								
2005	42,2																								
2006	39,5																								
2007	39,8																								
2008	29																								
2009	35,3																								
<p>liczba certyfikatów jakości w urzędach administracji samorządowej (trzy szczeble)</p>	<table border="1"> <thead> <tr> <th>rok</th> <th>liczba certyfikatów</th> </tr> </thead> <tbody> <tr><td>1999</td><td>0</td></tr> <tr><td>2000</td><td>0</td></tr> <tr><td>2001</td><td>1</td></tr> <tr><td>2002</td><td>7</td></tr> <tr><td>2003</td><td>8</td></tr> <tr><td>2004</td><td>12</td></tr> <tr><td>2005</td><td>12</td></tr> <tr><td>2006</td><td>19</td></tr> <tr><td>2007</td><td>20</td></tr> <tr><td>2008</td><td>21</td></tr> <tr><td>2009</td><td>22</td></tr> </tbody> </table>	rok	liczba certyfikatów	1999	0	2000	0	2001	1	2002	7	2003	8	2004	12	2005	12	2006	19	2007	20	2008	21	2009	22
rok	liczba certyfikatów																								
1999	0																								
2000	0																								
2001	1																								
2002	7																								
2003	8																								
2004	12																								
2005	12																								
2006	19																								
2007	20																								
2008	21																								
2009	22																								



Źródło: Opracowanie własne na podstawie okresowych raportów z realizacji Strategii

Oceniając dotychczas podjęte działania w odniesieniu do celu operacyjnego 1.9 należy wyróżnić następujące wymiary jego realizacji:

- coroczny udział w konkursie *Warmińsko-Mazurska Nagroda Jakości*, którego celem jest promowanie zarządzania przez jakość oraz analiza wprowadzanych zmian poprzez badanie zadowolenia klientów JST posiadających system zarządzania jakością.
- współorganizacja gali regionalnej, wynikająca z uczestniczenia w konkursie *Gmina Fair Play* oraz realizacja projektu *Kompetentna Gmina – wzmocnienie potencjału administracji samorządowej w zakresie zarządzania rozwojem lokalnym* w ramach Poddziałania 5.2.1 *Modernizacja zarządzania w administracji samorządowej PO KL*. Inicjatywa ta ma na celu zwiększenie aktywności i umiejętności w planowaniu rozwoju lokalnego gmin, z naciskiem na wzmacnianie kompetencji pracowników.
- realizację projektów z zakresu informatyzacji urzędów oraz szkoleń pracowników, wspierających rozwój społeczeństwa informacyjnego np. poprzez projekt *e-UrządNIK*.
- członkostwo w Polskiej Krajowej Sieci Miast *Cittaslow*, a także organizacja konferencji *Polska Krajowa Sieć Miast Cittaslow - oficjalne otwarcie*. Inicjatywa ta opisywana jest jako jeden ze sposobów przełamania stereotypów związanych z administracją publiczną, jednak jej rzeczywisty wpływ na zmianę takiego sposobu myślenia (który *de facto* nie został zdefiniowany) wydaje się być marginalny. Z drugiej strony, może mieć duże znaczenie dla warunków życia czy też raczej „klimatu” tych miast, co jednak nie jest związane z zapisami Strategii dotyczącymi celu operacyjnego 1.9.

Dotychczas nie podjęto działań dotyczących promowania apolitycznego charakteru administracji, które to jednak w niewielkim stopniu leżą w zakresie kompetencji samorządu wojewódzkiego. Brak też wyszczególnionych inicjatyw wspierających organizację urzędów oraz warunki pracy.

Można jednak uznać, że ich informatyzacja oraz szkolenia pracowników częściowo zagospodarowują ten obszar, pomijając jednak kwestię standardów obiektów administracji.

Tabela 27. Cel operacyjny 1.9 – podsumowanie realizacji i monitoringu na poziomie działań

	działania/grupy działań	realizacja	monitoring
1	Wdrażanie w urzędach systemów jakości i ich certyfikacji	TAK	TAK
2	Wspieranie poprawy organizacji urzędów i warunków pracy (w tym podwyższenie standardów obiektów administracji publicznej i ich wyposażenia)	NIE	NIE
3	Promowanie apolitycznego charakteru administracji	NIE	NIE
4	Wspieranie rozwoju kompetencji, szkoleń i okresowych ocen, szczególnie w zakresie planowania przedsięwzięć rozwojowych, zarządzania finansami, współpracy z potencjalnymi inwestorami, grupami podejmującymi inicjatywy lokalne oraz organizacjami pozarządowymi	TAK	TAK
5	Wspieranie zachowań i inicjatyw, których celem jest przełamywanie stereotypów administracji	TAK	TAK
6	Doskonalenie administracji w kierunku łatwiejszego realizowania rozwoju społeczeństwa informacyjnego	TAK	TAK

Źródło: Opracowanie własne

Monitoring celu operacyjnego prowadzony jest w oparciu o dane dotyczące liczby i rodzaju realizowanych inicjatyw oraz badania satysfakcji klientów urzędów, w których wprowadzono Systemy Zarządzania Jakością. Efekty przeprowadzania szkoleń pracowników mierzone są jedynie odsetkiem uchylanych przez SKO decyzji. Brak jest jakichkolwiek odniesień do efektywności pracy wszystkich urzędów oraz ich odbioru ze strony mieszkańców i przedsiębiorców (poza wspomnianymi badaniami satysfakcji wybranych JST). Tymczasem wyniki przeprowadzonych badań CATI, wskazują, że ponad połowa przedsiębiorców (52%) uważa, że niewłaściwy stosunek władz samorządowych w stosunku do nich jest jedną z głównych barier rozwoju tych podmiotów. Ograniczanie oceny efektywności podjętych działań jedynie do podmiotów nimi objętych, bez sprawdzenia ogólnowojevodzkich zmian w tym obszarze może prowadzić do nietrafnych wniosków.

Rekomendacje

Podczas prac nad zapisami nowej generacji Strategii w obszarze doskonalenia administracji publicznej należy położyć większy nacisk na sprawne zarządzanie w wymiarze strategicznym i silniejsze powiązanie strategii lokalnych ze strategią wojewódzką. W tym kontekście istotny będzie dalszy rozwój kadr oraz informatyzacja urzędów. Tego typu działania mają realny wpływ na sposób myślenia o administracji, doraźne inicjatywy oraz udział w sieciach. Choć w pewnym stopniu mogą budować pozytywny wizerunek poszczególnych JST, nie wpłyną na zmianę utrwalanego przez lata obrazu urzędników. Ze względu na to warto rozważyć rezygnację z zapisywania jako celu, poprawy wizerunku i apolityczność administracji, ponieważ wpływ samorządu jest tu ograniczony.

5.3.10 Cel strategiczny 1 - podsumowanie

Dotychczasowa realizacja celów operacyjnych i działań w ramach celu strategicznego 1 była ściśle uzależniona od dostępności źródeł finansowania. Choć, za wyjątkiem celu 1.6, w ramach systemu monitoringu udało się zidentyfikować projekty i przedsięwzięcia realizujące zapisy Strategii, to o dużej skali interwencji można powiedzieć jedynie w przypadku celów 1.1 i 1.2

oraz (perspektywicznie) 1.5. W tych też obszarach należy spodziewać się najbardziej widocznych efektów podjętych działań. Należy jednak pamiętać, że dotychczas nie doprowadziły one do znacznej poprawy konkurencyjności Warmii i Mazur na tle reszty kraju (o czym świadczą poddane analizie wskaźniki monitorowania), ponieważ inne województwa także wykorzystują środki przyznane im ze źródeł unijnych. Można jednak spodziewać się zauważalnych postępów w ujęciu bezwzględny – już częściowo obserwowanych.

W świetle przeprowadzonych analiz należy rekomendować podtrzymanie głównych kierunków interwencji w ramach celu strategicznego 1. Najbardziej daleko idące zmiany powinny dotyczyć celów 1.4 (rozszerzenie zakresu interwencji poza rolnictwo ekologiczne) oraz 1.6 (ponowna analiza potencjału rozwojowego usług dla osób starszych). Mniej radykalne zmiany powinny objąć cele 1.1, 1.2 oraz 1.5, przy czym kluczowym zadaniem podczas prac nad nową generacją Strategii będzie przeprowadzenie większej koncentracji planowanych działań – w szczególności w obszarze wsparcia przedsiębiorstw oraz rozwoju sektora turystycznego.

kluczowy wniosek

Najważniejsze kierunki interwencji w ramach celu strategicznego 1 należy uznać za właściwe, jednak ich dotychczasowa realizacja nie doprowadziła do poprawy konkurencyjności regionu.

rekomendacja

Zachowując sformułowane w 2005 r. priorytety interwencji, należy dokonać jej silniejszej koncentracji oraz selekcji z punktu widzenia potencjałów rozwojowych regionu.

Tabela 28. Cel strategiczny 1 – szczegółowe rekomendacje.

nazwa		rekomendacja
1.1	Wzrost konkurencyjności firm	Pozostawienie celu operacyjnego, ograniczonego do działań bezpośrednio ukierunkowanych na wsparcie sektora przedsiębiorstw oraz zakładającego silniejszą niż dotychczas koncentrację na konkurencyjnych przewagach regionu.
1.2	Wzrost liczby miejsc pracy	Modyfikacja celu: silniejsze wyeksponowanie aktywnych polityk rynku pracy uwzględniające działania wykraczające poza rutynowe kompetencje publicznych służb zatrudnienia; szczególnie istotne będzie wyznaczenie ram współpracy i koordynacji działań pomiędzy poszczególnymi JST.
1.3	Skuteczny system pozyskiwania inwestorów zewnętrznych	Modyfikacja celu: większa koncentracja na inwestycjach zagranicznych, a nie – na funkcjonowaniu samego systemu pozyskiwania inwestorów. Konieczne wprowadzenie korekt w istniejącym systemie m.in. poprzez weryfikację dotychczasowych zasad współpracy pomiędzy zaangażowanymi instytucjami.
1.4	Wspieranie systemu produkcji i promocja wytwarzanej w regionie żywności wysokiej jakości	Pozostawienie "sektorowego" celu dla rolnictwa, przy jednoczesnej poważnej zmianie jego zawartości: koncentracja na wysokotowarowym, wydajnym rolnictwie, połączonym z nowoczesnym i konkurencyjnym sektorem przetwórstwa spożywczego.
1.5	Wzrost potencjału turystycznego	Pozostawienie "sektorowego" celu dla sektora turystycznego. Konieczne jest jednak większe skoncentrowanie planowanej interwencji na wybranych produktach turystycznych (typach produktów turystycznych), silniej powiązanych z ofertą kulturalną regionu oraz pozwalających na wydłużenie sezonu turystycznego.
1.6	Wzrost konkurencyjności usług dla starzejącego się	2 możliwe warianty: <ul style="list-style-type: none"> • Usunięcie celu operacyjnego i przeniesienie odpowiednich działań

	społeczeństwa	<p>do celów 2.4 (usługi medyczne) oraz 2.6 integracja społeczna).</p> <ul style="list-style-type: none"> • Pozostawienie celu operacyjnego, do czego konieczne będzie uszczegółowienie, w jaki sposób ma być osiągniany jego komercyjny wymiar, a także określenie współzależności z celem 1.5 (usługi dla osób starszych jako produkt turystyczny).
1.7	Wzrost potencjału instytucji otoczenia biznesu	Włącznie wsparcia dla IOB jako grupy działań w ramach celu ukierunkowanego na wsparcie przedsiębiorczości; silniejsza koncentracja interwencji (grupy docelowe IOB) uwzględniająca przede wszystkim już istniejące inicjatywy oddolne.
1.8	Tworzenie społeczeństwa informacyjnego	Pozostawienie celu, aktualizacja jego zakresu m.in. o wsparcie infrastruktury dostępowej oraz dostępności i jakości e-usług w jednostkach administracji publicznej.
1.9	Doskonalenie administracji	Pozostawienie celu, silniejsze wyeksponowanie wymiaru zarządzania strategicznego oraz informatyzacji oraz e-usług w administracji.

Źródło: Opracowane własne

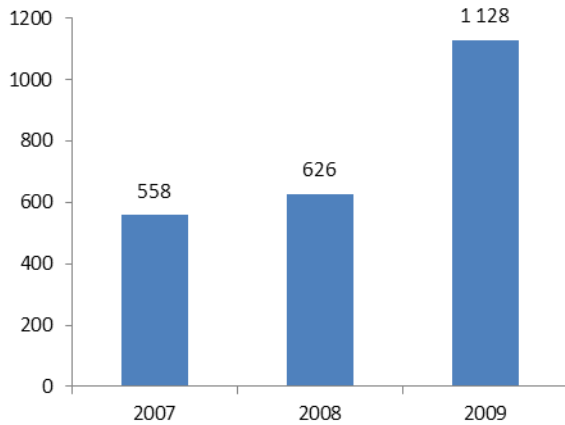
5.4 Cel strategiczny 2 Otwarte społeczeństwo

Drugi cel strategiczny obejmuje przede wszystkim problematykę spójności społecznej regionu. Warto jednak zauważyć, że część należących do niego celów operacyjnych ma także decydujące znaczenie konkurencyjności gospodarki województwa warmińsko-mazurskiego. W największym stopniu dotyczy to interwencji w obszarze edukacji oraz dopasowania systemu kształcenia do regionalnego rynku pracy.

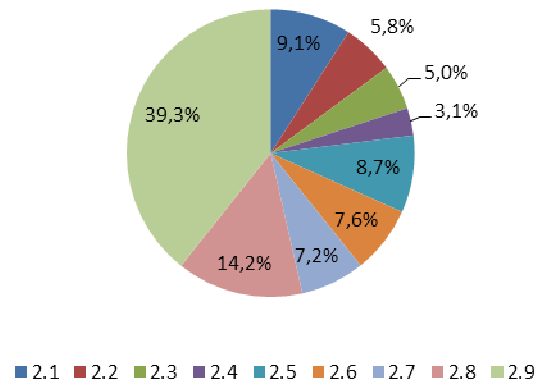


Na realizację celu strategicznego 2 przeznaczono dotychczas ponad 1,7 mld zł, przy czym w kolejnych latach nakłady ponoszone w tym obszarze systematycznie rosły, osiągając w 2008 r. poziom ponad 1,1 mld zł. W porównaniu z celem strategicznym bardziej rozproszona jest alokacja środków pomiędzy poszczególnymi celami operacyjnymi, choć i tak dwa z nich (dotyczące ochrony środowiska oraz rozbudowy bazy sportowo-rekreacyjnej) zaabsorbowały dotychczas ponad połowę ogółu funduszy.

Wykres 81. Struktura łącznych wydatków na realizację celów operacyjnych w ramach priorytetu 1 w latach 2007-2009



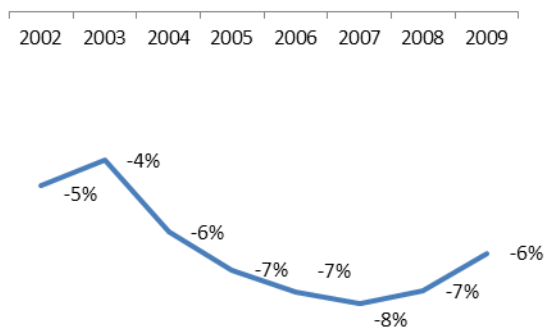
Wykres 82. Poziom łącznych wydatków na realizację celów operacyjnych w ramach priorytetu 1 w latach 2007-2009



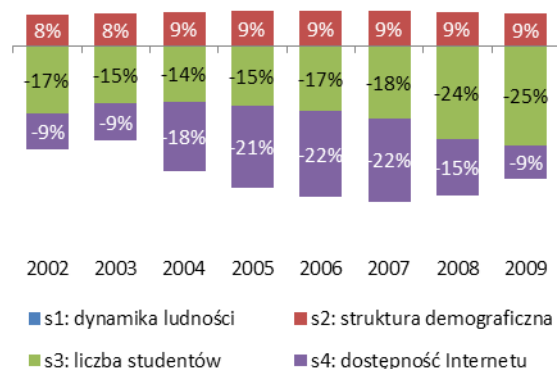
Źródło: Opracowanie własne na podstawie raportów okresowych z realizacji Strategii

Pewnym wyznacznikiem kontekstu interwencji w ramach celu strategicznego 2 jest wykorzystywany do jego monitoringu wskaźnik syntetyczny. Jego dotychczasowa dynamika wskazuje na stosunkowo niekorzystną sytuację województwa warmińsko-mazurskiego, szczególnie w powszechności kształcenia na poziomie wyższym (niepokoić powinna rosnąca dysproporcja w liczbie studentów w porównaniu z resztą kraju) oraz dostępności Internetu (w tym obszarze dysproporcja wykazuje tendencję malejącą). Wśród analizowanych wskaźników składowych, Warmia i Mazury posiadają relatywną przewagę jedynie w strukturze demograficznej ludności.

Wykres 83. Wskaźnik syntetyczny monitorowania celu strategicznego 2: wartość ogólna



Wykres 84. Wskaźnik syntetyczny monitorowania celu strategicznego 2: dekompozycja na części składowe



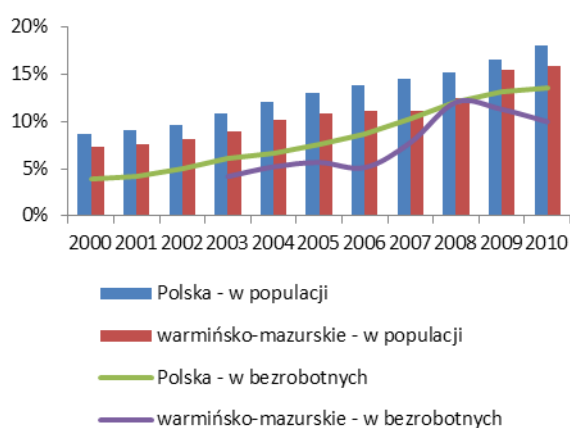
Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych z systemu SMS

5.4.1 Cel operacyjny 2.1 *Dostosowanie systemu edukacji do potrzeb rynku pracy*

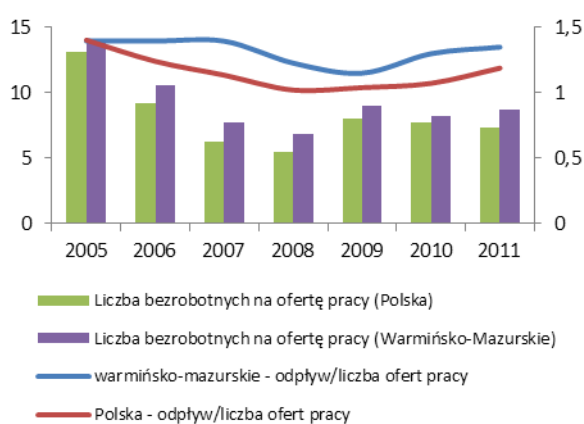
5.4.1.1 *Kontekst interwencji*

Właściwe dopasowanie oferty edukacyjnej do potrzeb pracodawców jest jednym z podstawowych warunków rozwoju gospodarczego. Szczególnie w przypadku biedniejszych regionów, gdzie kapitał ludzki i fizyczny są na niskim poziomie, kapitał ludzki może stanowić przewagę konkurencyjną pozwalającą przyciągać inwestycje i budować dobrobyt. Dopasowanie systemu edukacji do potrzeb rynku pracy w województwie warmińsko-mazurskim jest na stosunkowo niskim poziomie, przy czym luka pomiędzy regionem, a krajem jest w tym przypadku nieco mniejsza niż innych mierników.

Wykres 85. Udział osób z wykształceniem wyższym w populacji i wśród bezrobotnych



Wykres 86. Odpływ z bezrobocia przypadający na 1 ofertę pracy (lewa oś) oraz liczba bezrobotnych przypadających na ofertę pracy (prawa oś) w Polsce i warmińsko-mazurskim⁸¹



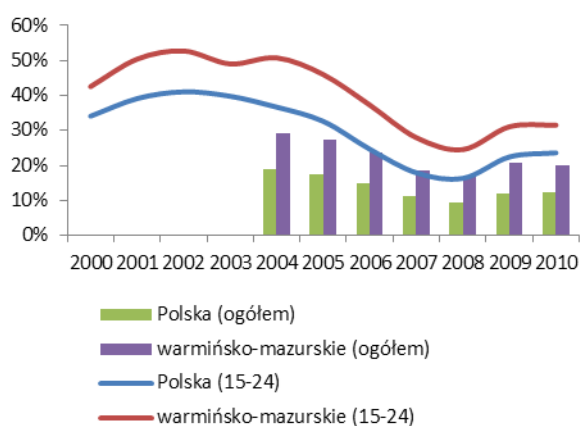
Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych BDL GUS

Choć dopasowanie oferty edukacyjnej do potrzeb rynku pracy w województwie warmińsko-mazurskim jest wciąż niewystarczające, to w ostatnich latach odnotowano pod tym względem pewien postęp. Pomimo wzrostu ogólnego udziału osób legitymujących się wyższym wykształceniem w populacji, wśród bezrobotnych odsetek ten spadł. Z drugiej strony, przyczyną tego zjawiska może być antycykliczność udziału osób z wyższym wykształceniem w populacji osób bezrobotnych – w czasach prosperity, kiedy bezrobocie spada, osoby z wyższym wykształceniem szybciej znajdują zatrudnienie. Podobne zastrzeżenia można sformułować w stosunku do drugiego miernika dopasowania oferty edukacyjnej do potrzeb rynku pracy – odpływ z bezrobocia, przypadający na jedną ofertę pracy. Miernik ten obrazuje stopień, w jakim wzrost liczby ofert pracy przekłada się na przepływ ze stanu bezrobocia do stanu zatrudnienia, bądź prawdopodobieństwo z jakim pracodawca może znaleźć pracownika wśród bezrobotnych. W województwie warmińsko-mazurskim wskaźnik ten jest wyższy, co może wynikać zarówno z większej liczby bezrobotnych, gorszej sytuacji na rynku pracy (przekładającej się na niższą płacę progową), jak i lepszego dopasowania struktury bezrobotnych do potrzeb pracodawców. Wydaje się jednak, że oferty pracy publikowane przez GUS

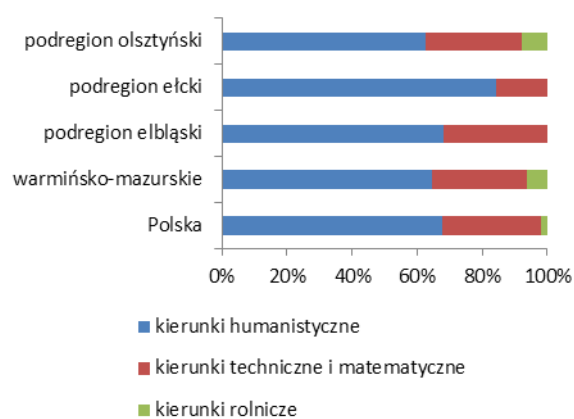
⁸¹ Uwaga: Wskaźnik „odpływ z bezrobocia przypadający na ofertę pracy” został obliczony jako odpływ z bezrobocia w stosunku do liczby ofert pracy (dane kwartalne), a następnie uśredniony, aby uzyskać wartości roczne. Interpretacja miernika opiera się na założeniu, że liczba ofert pracy w danych GUS jest skorelowana z rzeczywistą liczbą ofert pracy w gospodarce. Z danych za 2009 r. został usunięty jeden kwartał ze względu na brak wiarygodnych danych.

(a więc pozyskiwane ze sprawozdań urzędów pracy) są przeznaczone głównie dla pracowników niewykwalifikowanych, przez co większy zasób bezrobotnych przekłada się bezpośrednio na łatwość znalezienia pracownika. Pomimo to, warto zauważyć, że wskaźnik w warmińsko-mazurskim jest wyższy niż średnio dla kraju, a więc niedopasowanie kwalifikacji bezrobotnych do potrzeb pracodawców nie jest najistotniejszą przyczyną bezrobocia w regionie.⁸² Dodatkowo, warto wspomnieć, że w 2011 luka pomiędzy liczbą bezrobotnych przypadających na ofertę pracy w Polsce i województwie była większa niż w 2005 r., co wskazuje na pogorszenie się sytuacji na regionalnym rynku pracy. Pomimo to, pracodawcy równie łatwo znajdowali pracowników. Może to wskazywać na pewną poprawę dopasowania kwalifikacji bezrobotnych do potrzeb przedsiębiorstw (bądź wzrost znaczenia branż wymagających niewykwalifikowanych pracowników w strukturze gospodarki).

Wykres 87. Stopa bezrobocia osób w wieku 15-24 i ogółem w Polsce i warmińsko-mazurskim



Wykres 88. Struktura studentów wg kierunków w Polsce i podregionach województwa warmińsko-mazurskiego w 2010 r.⁸³



Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych BDL GUS

Do podobnych wniosków prowadzi analiza zmian bezrobocia wśród osób młodych w zestawieniu z bezrobociem ogółem. Okazuje się, że luka pomiędzy bezrobociem osób młodych i bezrobociem ogółem w województwie warmińsko-mazurskim jest mniejsza niż średnio w kraju, co implikuje, że większym problemem niż niedopasowanie kwalifikacji absolwentów do potrzeb rynku pracy jest bezrobocie strukturalne wśród starszych pracowników. W porównaniu z sytuacją sprzed 5 lat, pozycja osób młodych na warmińsko-mazurskim rynku pracy uległa poprawie, co może wskazywać na pewne polepszenie dopasowania oferty edukacyjnej do potrzeb rynku pracy. Zmiana ta nie jest jednak istotna i wciąż obszar poprawy dopasowania kwalifikacji pracowników do potrzeb rynku pracy jest tą częścią polityki, nad którą należy intensywnie pracować.

Tymczasem struktura kształcenia studentów w województwie warmińsko-mazurskim pozostaje bardzo zbliżona do średniej w kraju, przy czym udział studentów na kierunkach rolniczych jest nieco

⁸² Raport nr I z realizacji *Strategii Zatrudnienia i Rozwoju Zasobów Ludzkich w województwie warmińsko-mazurskim do 2020 roku. Stan na koniec 2009 roku*, Olsztyn, wrzesień 2010.

⁸³ Kierunki humanistyczne na poniższym wykresie są bardzo szeroką kategorią i obejmują zarówno kierunki *stricte* humanistyczne, jak też pedagogiczne, artystyczne czy społeczne. Z kolei kierunki techniczne i matematyczne obejmują również informatyczne i statystyczne, a także medyczne, a rolnicze – weterynarię.

wyższy niż średnio w Polsce, co w kontekście rozwijania rolnictwa ekologicznego jest pozytywną oznaką. Z drugiej strony, wysoki odsetek studentów na kierunkach humanistycznych jest problemem specyficznym dla całej Polski i województwo warmińsko-mazurskie nie jest w tym zakresie wyjątkiem.

Potrzeba poprawy dopasowania systemu edukacji do potrzeb rynku pracy wyrażana we wszystkich badaniach ewaluacyjnych czy wypowiedziach polityków jest truizmem. Powszechnie znane są również mechanizmy, które pozwoliłyby skierować tory procesu edukacyjnego w kierunku potrzeb pracodawców. Część środków wymieniona była już w 2006 r. w badaniu ewaluacyjnym *Potencjał Plus - Badanie ukrytego potencjału lokalnego rynku pracy*,⁸⁴ w którym wskazywano takie zmiany jak zwiększenie intensywności współpracy pomiędzy uczelniami edukacyjnymi, organizację *Dni Kariery* kojarzących pracodawców i młodych absolwentów, czy dostosowanie metod kształcenia w szkołach zawodowych do standardów kwalifikacji. Wszystkie te działania, jak również poprawa jakości kształcenia na wyższych uczelniach, umożliwiającą kształcenie elastycznych pracowników, zakładających własne przedsiębiorstwa, jest jednak procesem długofalowym, którego efekty będą widoczne dopiero po wielu latach.

Pomimo to, już teraz zwraca się uwagę na poprawę jakości kształcenia dzięki inwestycjom infrastrukturalnym i komplementarnym projektom „miękkim” – zarówno w przypadku szkolnictwa zawodowego, jak i wyższego. W tym kontekście wymieniane są m.in. sieć szkół gastronomicznych i hotelarskich oraz rozwój bazy dydaktycznej warmińsko-mazurskich uczelni (przede wszystkim Uniwersytetu Warmińsko-Mazurskiego). Powolna poprawa obserwowana jest również w wartościach wskaźników monitorowania, choć wciąż jeszcze potrzeba wiele czasu, by kwalifikacje absolwentów warmińsko-mazurskich uczelni wyższych były w pełni dopasowane do potrzeb rynku pracy.

5.4.1.2 Ocena zapisów

Niedopasowanie systemu edukacji do sytuacji panującej na rynku pracy stało się przedmiotem interwencji w celu operacyjnym 2.1. Do zestawu planowanych działań włączono restrukturyzację szkolnictwa na poziomie średnim zawodowym i wyższym (m.in. likwidację kierunków zbędnych z punktu widzenia oczekiwań pracodawców), wspieranie współpracy systemu edukacji z przedsiębiorcami oraz stworzenie banku informacji o potrzebach rynku pracy opartego o system profesjonalnych badań socjologicznych. Zaproponowany zakres działań jest dobrze dopasowany do celu operacyjnego. Zapisy wydają się jednak mało konkretne i nie dość sprecyzowane. Dla przykładu, zapowiedź stopniowej likwidacji kierunków zbędnych z punktu widzenia możliwości zatrudnienia bez wymienienia, które kierunki są kluczowe dla gospodarki regionu, bądź w jaki sposób można je zidentyfikować.

5.4.1.3 Ocena realizacji

Wskaźnik dotyczący odsetka osób bezrobotnych malał do 2007 r., a następnie rósł. Takie jego kształtowanie się wynika najprawdopodobniej z ogólnego pogorszenia się światowej koniunktury. Liczba filii uczelni wyższych spoza regionu ulega wahaniom, jednak ogólny trend jest rosnący. Niepokojący jest jednak przebieg w czasie wskaźnika dotyczącego liczby zawodów deficytowych, który wydaje się wykazywać trend rosnący.

⁸⁴ *Potencjał Plus - Badanie ukrytego potencjału lokalnego rynku pracy*, Olsztyńska Szkoła Biznesu, ASM, PTS, Olsztyn, 2006.

Tabela 29. Cel operacyjny 2.1 – wskaźniki monitorowania

wskaźnik	wykres																								
<p>bezrobotni w wieku do 25 lat w % ogółu bezrobotnych</p>	<table border="1"> <thead> <tr> <th>rok</th> <th>procent</th> </tr> </thead> <tbody> <tr><td>1999</td><td>27,1</td></tr> <tr><td>2000</td><td>27,3</td></tr> <tr><td>2001</td><td>27</td></tr> <tr><td>2002</td><td>25,9</td></tr> <tr><td>2003</td><td>24,6</td></tr> <tr><td>2004</td><td>23,4</td></tr> <tr><td>2005</td><td>22,5</td></tr> <tr><td>2006</td><td>21,2</td></tr> <tr><td>2007</td><td>19</td></tr> <tr><td>2008</td><td>20,8</td></tr> <tr><td>2009</td><td>22,3</td></tr> </tbody> </table>	rok	procent	1999	27,1	2000	27,3	2001	27	2002	25,9	2003	24,6	2004	23,4	2005	22,5	2006	21,2	2007	19	2008	20,8	2009	22,3
rok	procent																								
1999	27,1																								
2000	27,3																								
2001	27																								
2002	25,9																								
2003	24,6																								
2004	23,4																								
2005	22,5																								
2006	21,2																								
2007	19																								
2008	20,8																								
2009	22,3																								
<p>liczba filii uczelni wyższych spoza regionu</p>	<table border="1"> <thead> <tr> <th>rok</th> <th>liczba</th> </tr> </thead> <tbody> <tr><td>1999</td><td>6,7</td></tr> <tr><td>2000</td><td>7,2</td></tr> <tr><td>2001</td><td>6,3</td></tr> <tr><td>2002</td><td>8,3</td></tr> <tr><td>2003</td><td>9,6</td></tr> <tr><td>2004</td><td>7</td></tr> <tr><td>2005</td><td>8,2</td></tr> <tr><td>2006</td><td>9,1</td></tr> <tr><td>2007</td><td>7,6</td></tr> <tr><td>2008</td><td>7,2</td></tr> <tr><td>2009</td><td>8,9</td></tr> </tbody> </table>	rok	liczba	1999	6,7	2000	7,2	2001	6,3	2002	8,3	2003	9,6	2004	7	2005	8,2	2006	9,1	2007	7,6	2008	7,2	2009	8,9
rok	liczba																								
1999	6,7																								
2000	7,2																								
2001	6,3																								
2002	8,3																								
2003	9,6																								
2004	7																								
2005	8,2																								
2006	9,1																								
2007	7,6																								
2008	7,2																								
2009	8,9																								
<p>liczba zawodów deficytowych, w których pomimo ponawiania oferty nie można znaleźć chętnych do pracy</p>	<table border="1"> <thead> <tr> <th>rok</th> <th>liczba</th> </tr> </thead> <tbody> <tr><td>2005</td><td>210</td></tr> <tr><td>2006</td><td>392</td></tr> <tr><td>2007</td><td>291</td></tr> <tr><td>2008</td><td>499</td></tr> <tr><td>2009</td><td>355</td></tr> </tbody> </table>	rok	liczba	2005	210	2006	392	2007	291	2008	499	2009	355												
rok	liczba																								
2005	210																								
2006	392																								
2007	291																								
2008	499																								
2009	355																								

Źródło: Opracowanie własne na podstawie okresowych raportów z realizacji Strategii

Dotychczasowa realizacja celu operacyjnego 2.1 obejmowała m.in.:

- zmiany strukturalne w systemie edukacji poprzez utworzenie nowych kierunków kształcenia: utworzenie w 2009 r. w ramach projektu PO KL *Zamawianie kształcenia na kierunkach technicznych, matematycznych i przyrodniczych – pilotaż* nowego kierunku na Uniwersytecie Warmińsko-Mazurskim (matematyka stosowana), a także przygotowanie nauczycieli do kształcenia uczniów w zawodzie technik-ekonomista i uruchomienie na Uniwersytecie Warmińsko-Mazurskim związanych z tym zawodem studiów podyplomowych;
- realizację projektów na styku rynku pracy i edukacji, w tym szkolenia z zakresu doradztwa zawodowego, organizowanie praktyk zawodowych i staży dla studentów i absolwentów UWM oraz Olsztyńskiej Wyższej Szkoły Informatyki i Zarządzania, finansowanie stypendiów dla doktorantów;

- badania zapotrzebowania rynku pracy na zasoby ludzkie w odniesieniu do szkolnictwa zawodowego i wspieranie Centrów Kształcenia Ustawicznego i Centrów Kształcenia Praktycznego (Strategia uwzględnia je w ramach niniejszego działania);
- programy podnoszenia kwalifikacji, m.in. organizację szkoleń i doradztwa dla przedsiębiorców, działania aktywizujące bezrobotnych.

Oceniając efekty realizacji działań, należy stwierdzić, że powiązanie systemu kształcenia z rynkiem pracy jest cały czas niewystarczające. Nie zmienia to jednak faktu, że wsparcie szkół zawodowych i rozbudowa bazy dydaktycznej szkół wyższych kształcących na ważnych dla regionu kierunkach wpływają na zauważalną poprawę tej sytuacji.

Tabela 30. Cel operacyjny 2.1 – podsumowanie realizacji i monitoringu na poziomie działań

	działania/grupy działań	realizacja	monitoring
1	Wspieranie zmian w szkołach i uczelniach	TAK	TAK
2	Wspieranie współpracy szkół zawodowych i uczelni wyższych z przedsiębiorstwami	TAK	TAK
3	Badania na rzecz...	TAK	TAK

Źródło: Opracowanie własne

Biorąc pod uwagę obiektywne uwarunkowania zewnętrzne, należy uznać, że cel operacyjny 2.1 jest monitorowany w sposób dość chaotyczny, a odnoszenie się do Strategii jest zawile. Część kategorii w kolejnych raportach ma inne nazwy, jednak przede wszystkim raport monitoruje większą ilość kategorii niż jest w zapisach Strategii (np. *Aktywizacja zawodowa osób pozostających bez zatrudnienia*), przez co oceniana jest realizacja zadań, o których Strategia nie wspomina – tak jak działania aktywizujące bezrobotnych. Na jakości tych sprawozdań negatywnie odbija się ponadto nie do końca jasne rozgraniczenie pomiędzy celami operacyjnymi 2.1 i 2.2. Znacznie lepszym rozwiązaniem byłoby spojrzenie na wsparcie przekazywane szkołom wyższym w sposób całościowy, a nie (jak ma to miejsce obecnie) w dwóch oddzielnych częściach raportów. Tym bardziej, że opisywane w celu operacyjnym 2.2 inwestycje infrastrukturalne także należy oceniać z perspektywy ich dopasowania do potrzeb regionalnego rynku pracy, a nie jedynie w kontekście różnorodności edukacji. Poważnym ograniczeniem monitorowania działań na styku edukacji i rynku pracy (wskazywanym wielokrotnie przez uczestników procesu monitoringu) jest brak dostępu do informacji na temat współpracy placówek edukacyjnych (przede wszystkim uczelni) z podmiotami prywatnymi.

5.4.1.4 Rekomendacje

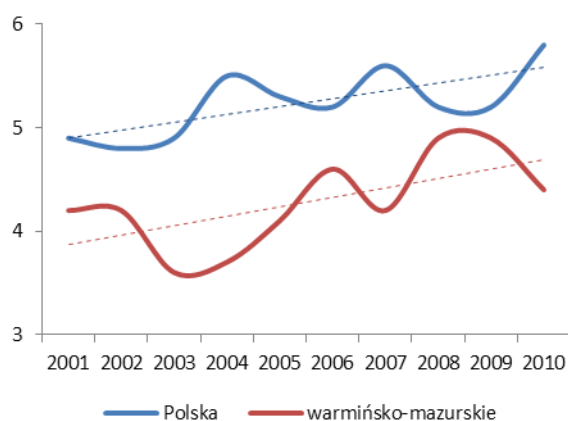
Cel operacyjny jest istotny, jednak, aby mógł być skutecznie realizowany i monitorowany, powinien być bardziej skonkretyzowany i selektywny. W Strategii powinno wyróżnić się, jakie branże gospodarcze są kluczowe dla regionu i zgodnie z tym należy uszczegółowić, które kierunki kształcenia powinno się wspierać. Wartościową częścią realizacji celu operacyjnego jest komponent badawczy – powinien jednak dotyczyć nie tylko szkolnictwa zawodowego, ale również uczelni wyższych i kształcenia ustawicznego. Dosyć oczywiste wydaje się w tym kontekście uwzględnienie wszelkich inicjatyw związanych z kształceniem ponadgimnazjalnym i wyższym (np. uruchomienie nowych kierunków kształcenia w szkołach policealnych i zawodowych), które obecnie są częściowo uwzględniane w celu 2.2.

5.4.2 Cel operacyjny 2.2 *Różnorodna i dostępna edukacja*

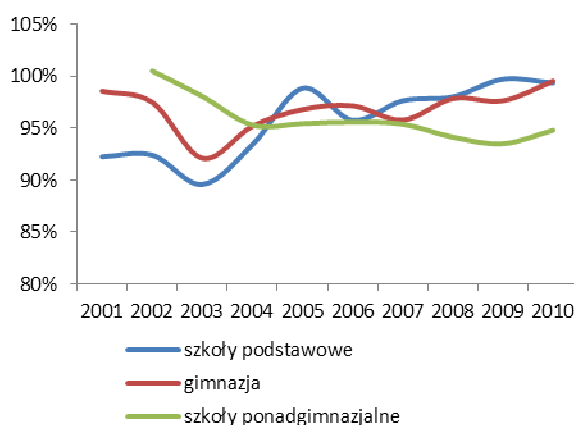
5.4.2.1 Kontekst interwencji

Cel operacyjny 2.2 jest głównym celem obejmującym edukację w województwie warmińsko-mazurskim. W jego ramach wspierane mają być działania zmierzające do poprawy jakości kształcenia, zwiększanie dostępności szkół średnich i wyższych, a także dofinansowywanie systemu doskonalenia kadr w oświacie.

Wykres 89. Odsetek osób uczestniczących w kształceniu ustawicznym w Polsce i warmińsko-mazurskim (dane i linie trendu)



Wykres 90. Odsetek uczniów obowiązkowo uczących się języka obcego w warmińsko-mazurskich szkołach w relacji do średniej krajowej.



Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych OKE w Łomży

Edukacja na poziomie wyższym została omówiona przy okazji diagnozy dla celu operacyjnego 2.1, w kolejnych akapitach skoncentrujemy się więc na jakości edukacji na niższych poziomach. Pomiar dostępności i jakości edukacji jest stosunkowo trudny – współczynnik skolaryzacji w niemal wszystkich powiatach⁸⁵ przekracza 90%, niemal wszystkie dzieci uczą się również obowiązkowo języka obcego. Stan edukacji na obszarach wiejskich w ostatnich latach bardzo się poprawił dzięki środkom z funduszy strukturalnych Unii Europejskiej. Wykres obrazujący odsetek uczniów obowiązkowo uczących się języka obcego w relacji do średniej krajowej pokazuje, że powszechność nauczania języków obcych w podstawówkach i gimnazjach województwa warmińsko-mazurskiego nie odbiega od przeciętnego poziomu w Polsce. Nieco spadł natomiast udział uczniów obowiązkowo uczących się języka obcego w szkołach ponadgimnazjalnych, co może być efektem coraz większej popularności szkół zawodowych. Pomimo to, różnica pomiędzy krajem a województwem również w tym zakresie jest niewielka i nie daje powodów do niepokoju.

Innym wymiarem dostępności edukacji jest kształcenie ustawiczne – budowanie gospodarki opartej na wiedzy wymaga od pracowników stałego podnoszenia kwalifikacji niezależnie od wieku. Pomimo trendu wzrostowego w zakresie kształcenia ustawicznego, województwo wciąż pozostaje w tyle za krajem, co więcej – różnica ta maleje bardzo powoli. Świadczy to negatywnie o strukturze gospodarki lub o gotowości pracowników do stałego podnoszenia kwalifikacji.⁸⁶ Udział osób

⁸⁵ Dane na poziomie gmin są mało wiarygodne ze względu na dojazdy dzieci do szkół w innych gminach.

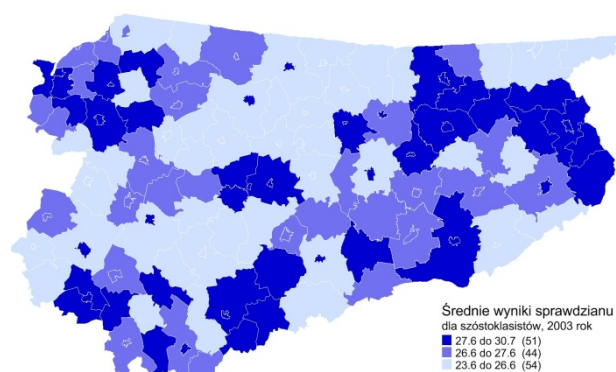
⁸⁶ *Diagnoza społeczna 2011*, Rada Monitoringu Społecznego, Warszawa, 2011.

uczestniczących w kształceniu ustawicznym w Polsce i województwie warmińsko-mazurskim jest wciąż zbyt mały zwłaszcza w porównaniu do lepiej rozwiniętych krajów Unii Europejskiej.

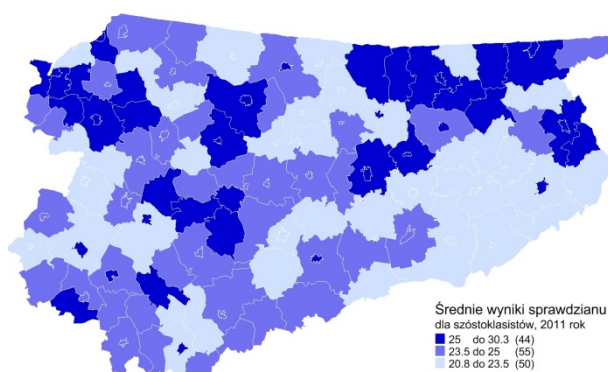
Obserwacja zmian zróżnicowania wewnątrzregionalnego w zakresie edukacji jest jeszcze trudniejsza niż obrazowanie zmian jej jakości na poziomie kraju. Pewnym miernikiem mogą być średnie wyniki sprawdzianu dla szóstoklasistów, podawane przez OKE w Łomży. Okazuje się, że ich zróżnicowanie jest stosunkowo duże i sięgało siedmiu punktów w 2003 r. i niemal 10 w 2011.⁸⁷ Pomimo dużego rozstępu, odchylenie standardowe nie było duże (odpowiednio 1,46 i 1,51 punktu), co świadczy o stosunkowo wyrównanym poziomie edukacji w województwie. Pomimo to, zarówno rozstęp, jak również współczynnik zmienności średnich wyników sprawdzianu na poziomie gmin, charakteryzują się trendem wzrostowym, co może być postrzegane jako negatywna tendencja.

Okazuje się, że średnie wyniki sprawdzianu dla szóstoklasistów w niewielkim stopniu pokrywają się z poziomem rozwoju gospodarczego. Szczególnie warte odnotowania są wysokie wartości wskaźnika w północnej części podregionu ełckiego. Choć wyróżniają się również okolice Elbląga i Olsztyna, to dominacja nie jest w tym przypadku tak wyraźna jak dla innych wskaźników, a najlepszy rezultat osiągnęła w 2011 r. gmina wiejska Wilczęta.

Mapa 28. Średnie wyniki sprawdzianu dla szóstoklasistów w gminach województwa warmińsko-mazurskiego w 2003 r.



Mapa 29. Średnie wyniki sprawdzianu dla szóstoklasistów w gminach województwa warmińsko-mazurskiego w 2011 r.



Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych OKE w Łomży

Współczynnik korelacji Pearsona pomiędzy wynikami egzaminów gimnazjalnych w 2003 i 2011 r. wyniósł ponad 36%. Możliwa jest zatem poprawa jakości edukacji w gminie na tle województwa w istotnym stopniu w ciągu kilku lat. W szczególności, poprawiły się wyniki szóstoklasistów uczących się w północnej i zachodniej części województwa (największy postęp odnotowano w gminie Wilczęta). Z kolei, największe pogorszenie nastąpiło w południowo-wschodniej części, w takich gminach jak Jedwabno czy Kalinowo.

5.4.2.2 Ocena zapisów

Cel operacyjny 2.2 obejmuje wsparcie systemu edukacji w szerszym kontekście, niż cel operacyjny 2.1. Nacisk położono tutaj na zagadnienia różnorodności i dostępności – silnie akcentując, że wspierane powinno być *dążenie ambicji poszczególnych jednostek, które chcą osiągać swoje cele*

⁸⁷http://www.oke.lomza.pl/index.php?option=com_content&view=article&id=308&Itemid=116&dir=%2Fusr%2Fhome%2Foke%2Fpublic_html%2Fjoomla%2Fjoomla%2Fjoomla%2Fwyniki%2Fsp%2F2011%2F/Warmińsko-Mazurskie

w oderwaniu od trendów społeczno-gospodarczych. Uzasadnienie wydaje się bardzo niejasne i bardziej uzasadnione byłoby raczej stwierdzenie o konieczności zapewnienia dostępności do określonego pakietu usług edukacyjnych każdemu mieszkańcowi regionu. Wśród planowanych działań wymieniono m.in. szeroko pojętą różnorodność edukacji (bardzo różnorodna grupa działań na wszystkich szczeblach systemu kształcenia), dostępność szkół i wspieranie ich funkcji, a także doskonalenie kadr oświatowych.

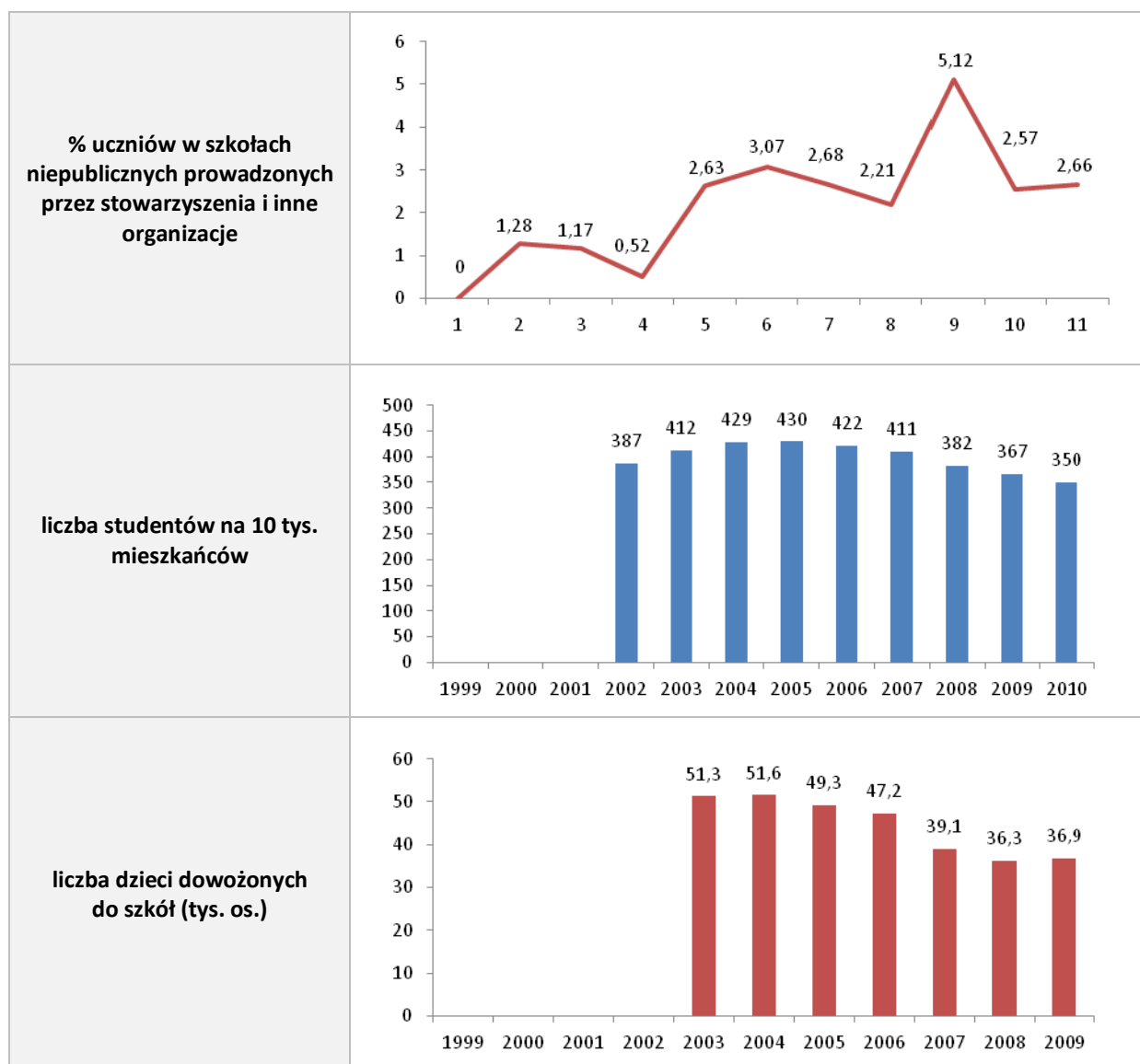
Włączenie takiego celu do Strategii należy uznać za stosunkowo kontrowersyjne. Szczególnie działania dotyczące różnorodności stanowią furtkę do identyfikowania jako strategiczne praktycznie dowolnych przedsięwzięć realizowanych w obszarze edukacji – a przecież nie każda inicjatywa musi być automatycznie zgodna z wyzwaniami rozwojowymi regionu. Ponadto, cel ten stoi w pewnym stopniu w sprzeczności ze skoncentrowanym na dopasowaniu systemu edukacji do rynku pracy celem 2.1, ponieważ dopuszcza m.in. wspieranie *realizacji dążeń, ambicji poszczególnych jednostek, które chcą osiągnąć swoje cele w oderwaniu od trendów społeczno-gospodarczych.*

5.4.2.3 Ocena realizacji

Na podstawie wskaźników realizacji celu operacyjnego nie można stwierdzić, że podejmowane działania wspierają różnorodność i dostępność edukacji. Udział uczących się w szkołach dla dorosłych w stosunku do liczby ludności w wieku produkcyjnym spadał począwszy od 2003 r., wykazując wzrost dopiero w ostatnim raportowanym okresie. Liczba absolwentów szkół średnich, policealnych i wyższych wykazuje trend rosnący, podobnie jako udział uczniów w szkołach niepublicznych. Liczba studentów i dzieci dowożonych do szkół z kolei spada, co należy jednak tłumaczyć zbliżającym się niżem demograficznym.

Tabela 31. Cel operacyjny 2.2 – wskaźniki monitorowania

wskaźnik	wykres																								
udział uczących się w szkołach dla dorosłych w stosunku do liczby ludności w wieku produkcyjnym	<table border="1"> <thead> <tr> <th>rok</th> <th>wskaźnik</th> </tr> </thead> <tbody> <tr><td>1999</td><td>1,17</td></tr> <tr><td>2000</td><td>2,83</td></tr> <tr><td>2001</td><td>2,78</td></tr> <tr><td>2002</td><td>2,92</td></tr> <tr><td>2003</td><td>3,28</td></tr> <tr><td>2004</td><td>2,81</td></tr> <tr><td>2005</td><td>2,72</td></tr> <tr><td>2006</td><td>2,75</td></tr> <tr><td>2007</td><td>1,38</td></tr> <tr><td>2008</td><td>0,46</td></tr> <tr><td>2009</td><td>1,56</td></tr> </tbody> </table>	rok	wskaźnik	1999	1,17	2000	2,83	2001	2,78	2002	2,92	2003	3,28	2004	2,81	2005	2,72	2006	2,75	2007	1,38	2008	0,46	2009	1,56
rok	wskaźnik																								
1999	1,17																								
2000	2,83																								
2001	2,78																								
2002	2,92																								
2003	3,28																								
2004	2,81																								
2005	2,72																								
2006	2,75																								
2007	1,38																								
2008	0,46																								
2009	1,56																								
absolwenci szkół średnich, policealnych i wyższych (tys. os.)	<table border="1"> <thead> <tr> <th>rok</th> <th>liczba absolwentów (tys. os.)</th> </tr> </thead> <tbody> <tr><td>1999</td><td>23,6</td></tr> <tr><td>2000</td><td>24,6</td></tr> <tr><td>2001</td><td>25,8</td></tr> <tr><td>2002</td><td>19,9</td></tr> <tr><td>2003</td><td>23,9</td></tr> <tr><td>2004</td><td>22,8</td></tr> <tr><td>2005</td><td>31,6</td></tr> <tr><td>2006</td><td>35,3</td></tr> <tr><td>2007</td><td>34,7</td></tr> <tr><td>2008</td><td>39,1</td></tr> <tr><td>2009</td><td>35,4</td></tr> </tbody> </table>	rok	liczba absolwentów (tys. os.)	1999	23,6	2000	24,6	2001	25,8	2002	19,9	2003	23,9	2004	22,8	2005	31,6	2006	35,3	2007	34,7	2008	39,1	2009	35,4
rok	liczba absolwentów (tys. os.)																								
1999	23,6																								
2000	24,6																								
2001	25,8																								
2002	19,9																								
2003	23,9																								
2004	22,8																								
2005	31,6																								
2006	35,3																								
2007	34,7																								
2008	39,1																								
2009	35,4																								



Źródło: Opracowanie własne na podstawie okresowych raportów z realizacji Strategii

Zgodnie ze strategią realizacja celu operacyjnego powinna odbywać się w następujących obszarach tematycznych:

- różnorodność edukacji, do której można zaliczyć m.in. uruchomienie nowych kierunków kształcenia (głównie w szkołach policealnych i zawodowych), wspieranie nauczania języków mniejszości narodowych, zakup wyposażenia (także komputerowego), budowa infrastruktury dla szkół oraz organizacja konkursów, konferencji i warsztatów ekologicznych oraz projekty, w których uczestniczył Uniwersytet Warmińsko-Mazurski (PO RPW).
- zwiększanie dostępności szkół poprzez m.in. dystrybucję podręczników dla uczniów niepełnosprawnych, utworzenie nowych kierunków w Zespołach Szkół Zawodowych (ZSZ) w Specjalnych Ośrodkach Szkolno-Wychowawczych oraz poszerzenie możliwości dojazdu uczniów szkół podstawowych i gimnazjalnych do szkół.
- wspieranie realizacji funkcji szkoły poprzez organizację konkursów tematycznych dla uczniów z terenu województwa (można mieć jednak wątpliwości co do ich znaczenia strategicznego).
- wspieranie systemu doskonalenia kadr w oświacie, w ramach którego organizowano narady dla nauczycieli (które są działaniami rutynowymi i nie powinny być uważane ze wspierające

cel strategiczny) i umieszczenie na stronie internetowej informacji o ofertach pracy dla nauczycieli.

- ponadto, do realizacji celu operacyjnego zaliczono przeprowadzenie badania dotyczącego informatyzacji procesu nauczania oraz programy edukacyjne związane z profilaktyką chorób.

Projekty dotyczą zatem często bardzo drobnych bądź rutynowych inicjatyw, wychodząc poza (i tak bardzo szerokie) założenia opisane w Strategii.

Tabela 32. Cel operacyjny 2.2 – podsumowanie realizacji i monitoringu na poziomie działań

	działania/grupy działań	realizacja	monitoring
1	Różnorodność edukacji	TAK	TAK
2	Zwiększanie dostępności szkół	TAK	TAK
3	Wspieranie realizacji funkcji szkoły	TAK	TAK
4	Wspieranie systemu doskonalenia kadr w oświacie	TAK	TAK

Źródło: Opracowanie własne

W odniesieniu do sposobu monitorowania celu operacyjnego 2.2, należy sformułować podobne zastrzeżenia, jak w przypadku celu 2.1. Z uwagi na niejednoznaczną demarkację pomiędzy celami, raporty okresowe nie dostarczają pełnego obrazu podjętych w roku sprawozdawczym przedsięwzięć. W celu operacyjnym 2.2 dobrze zarysowuje się także inny ogólny problem monitoringu Strategii. Przy bardzo mało selektywnie zapisanych działaniach (np. wspieranie inicjatyw służących podnoszeniu kwalifikacji mieszkańców regionu) osoby odpowiadające za inwentaryzację działań mają zbyt dużą swobodę w kwalifikowaniu projektów jako zgodnych ze Strategią. Niezależnie od tego zastrzeżenia można i tak odnieść wrażenie, że niektóre przedsięwzięcia wymienione w raportach okresowych nie powinny się raczej w nich znaleźć. Dotyczy to m.in. działań związanych z edukacją informatyczną – zgodnie z zapisami Strategii przewidziano ją jedynie na szczeblu średnim, tymczasem w raportach okresowych przywoływane są projekty skierowane np. dla szczebla przedszkolnego. Podobnie, edukacja zdrowotna – konsekwentnie identyfikowana w procesie monitoringu nie znajduje bezpośredniego oparcia w zapisach Strategii.

Za istotny mankament należy także uznać identyfikowanie w raportach okresowych niewymienionych w Strategii działań o charakterze rutynowym, wynikających z innych niż Strategia zobowiązań realizując je podmiotów. Dobrym przykładem są działania związane z dowożeniem dzieci do szkół. W Strategii wspomniano jedynie o *usprawnianiu dowozu dzieci do szkół*, co jednoznacznie sugeruje rozwiązania o charakterze systemowym. Tymczasem w raportach z monitoringu przywoływane są jedynie bieżące nakłady ponoszone przez jednostki samorządu terytorialnego na obsługę dowozów uczniów do szkół. Z kolei powstanie w 2007 r. *nowych kierunków kształcenia* wydaje się problematyczne, gdyż nie wszystkie nowe kierunki kształcenia należy uznać za spójne ze strategicznymi wyzwaniami regionu.

5.4.2.4 Rekomendacje

Cel operacyjny 2.2 w obecnej formie nie powinien zostać utrzymany w nowej generacji Strategii. Bardzo ogólne zapisy dotyczące różnorodności edukacji niosą ryzyko „rozmycia” względnie skoncentrowanej tematycznie interwencji w ramach celu operacyjnego 2.1. Potwierdza to częściowo dotychczasowy sposób monitorowania, polegający na identyfikacji praktycznie dowolnych działań

i przedsięwzięć w obszarze kształcenia, z których duża część nie powinna być traktowana jako strategiczna z punktu widzenia rozwoju regionu. Dostępność wysokiej jakości edukacji (jako elementu podstawowego pakietu usług publicznych) powinna być przedmiotem interwencji, należy jednak dążyć do skonkretyzowania jej założeń np. poprzez ilościowe określenie parametrów świadczonych w regionie usług edukacyjnych.

5.4.3 Cel operacyjny 2.3 *Rozwój społeczeństwa obywatelskiego*

5.4.3.1 *Kontekst interwencji*

Spółeczeństwo obywatelskie jest szerokim pojęciem. W badaniach dotyczących tego obszaru m.in. *Diagnozie społecznej*⁸⁸ przedstawia się szereg kwestii składających się na to zjawisko. Do najważniejszych zaliczyć można: postawy wobec dobra wspólnego (województwo warmińsko-mazurskie zajmuje ostatnią lokatę pod względem wskaźnika wrażliwości na dobro publiczne), intensywność zrzeszania się oraz podejmowania nieformalnych działań na rzecz innych. Ponadto, za jeden z podstawowych czynników przyjęto się uważać udział w wyborach samorządowych. Fundamentem społeczeństwa obywatelskiego jest kapitał społeczny (w odniesieniu do wskaźnika kapitału społecznego, województwo znalazło się na 14. miejscu w kraju), wpływający na efektywność rozwojową społeczeństwa.⁸⁹ Ułatwia on bowiem (...) *negocjacje, obniża koszty transakcji, skraca proces inwestycyjny (zmniejsza prawdopodobieństwo zaskarżania kolejnych decyzji władz administracyjnych), zmniejsza korupcję, zwiększa rzetelność kontrahentów, sprzyja długoterminowym inwestycjom i dyfuzji wiedzy, zapobiega nadużywaniu dobra wspólnego i zwiększa solidarność międzygrupową, a także poprzez rozwój trzeciego sektora sprzyja społecznej kontroli działania władz (...)*.⁹⁰ Wyniki wspomnianego badania wskazują na niepokojące zjawisko bardzo niskiego kapitału społecznego w Polsce, objawiającego się brakiem umiejętności kooperacji na rzecz dobra wspólnego, przy czym problem ten jest bardzo poważny w województwie warmińsko-mazurskim.

5.4.3.2 *Zapisy Strategii*

Niski poziom kapitału społecznego oraz słabość społeczeństwa obywatelskiego w kraju oraz w regionie, stanowi jedną z istotnych przeszkód rozwoju. Zdając sobie sprawę z tego faktu, samorząd wojewódzki postanowił włączyć tę problematykę do Strategii. Zaplanowano działania pośrednie, ukierunkowane przede wszystkim na organizacje pozarządowe – jak można przypuszczać – z powodu trudności oddziaływania na ten obszar poprzez działania skierowane bezpośrednio do mieszkańców regionu oraz roli organizacji pozarządowych we wzmacnianiu społeczeństwa obywatelskiego.

Organizacje pozarządowe pojawiają się w Strategii jako odbiorcy wsparcia i jako podmioty realizujące działania istotne dla województwa. Najbardziej wyeksponowana jest pierwsza rola: w zapisach dokumentu położono szczególny nacisk na wzmacnianie potencjału organizacji pozarządowych, zarówno poprzez ich finansowanie, jak i informowanie o dostępnych źródłach funduszy oraz szkolenia pracowników. Postanowiono także wspierać inicjatywy z zakresu ekonomii społecznej i inne wychodzące naprzeciw oczekiwaniom i dążeniom społecznym. Zwrócono również uwagę na działania służące kształtowaniu postaw obywatelskich oraz promowaniu więzi międzyinstytucjonalnych oraz rozwój partnerstwa publiczno-społecznego.

⁸⁸ *Diagnoza społeczna 2011*, Rada Monitoringu Społecznego, Warszawa, 2011.

⁸⁹ Tamże.

⁹⁰ Tamże.

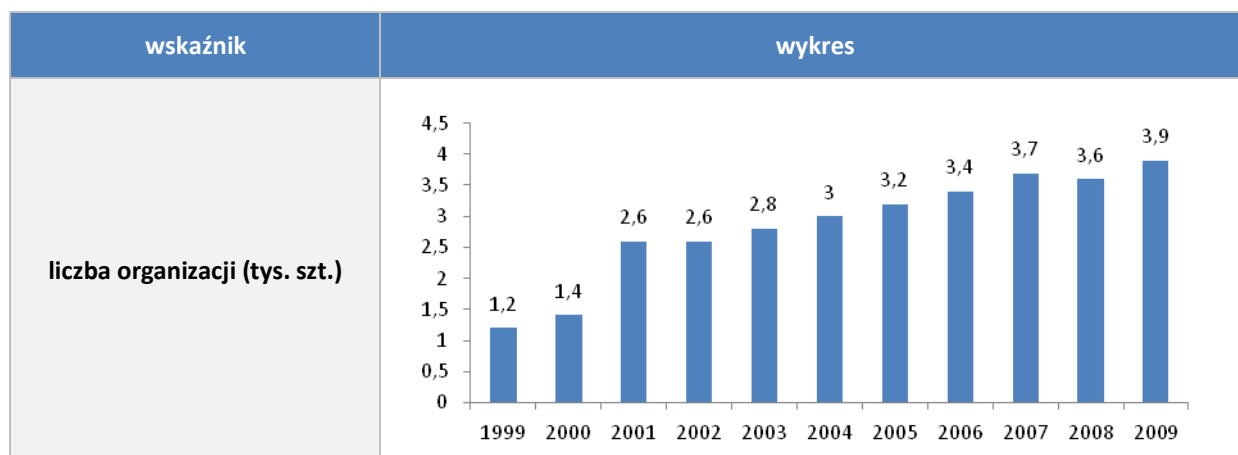
Objęcie tak szerokiego spektrum zagadnień sprawia, że zapisy dotyczące celu operacyjnego 2.3 są w niektórych miejscach mało precyzyjne. Jest to szczególnie widoczne w przypadku działania polegającego na wspieraniu nowych inicjatyw wychodzących naprzeciw oczekiwaniom i dążeniom społecznym, jak również promowanie istniejących i wspieranie tworzenia nowych regionalnych więzi międzyinstytucjonalnych, których efektem ma być większa wrażliwość i odpowiedzialność społeczna świata biznesu oraz poprawa klimatu inwestycyjnego.

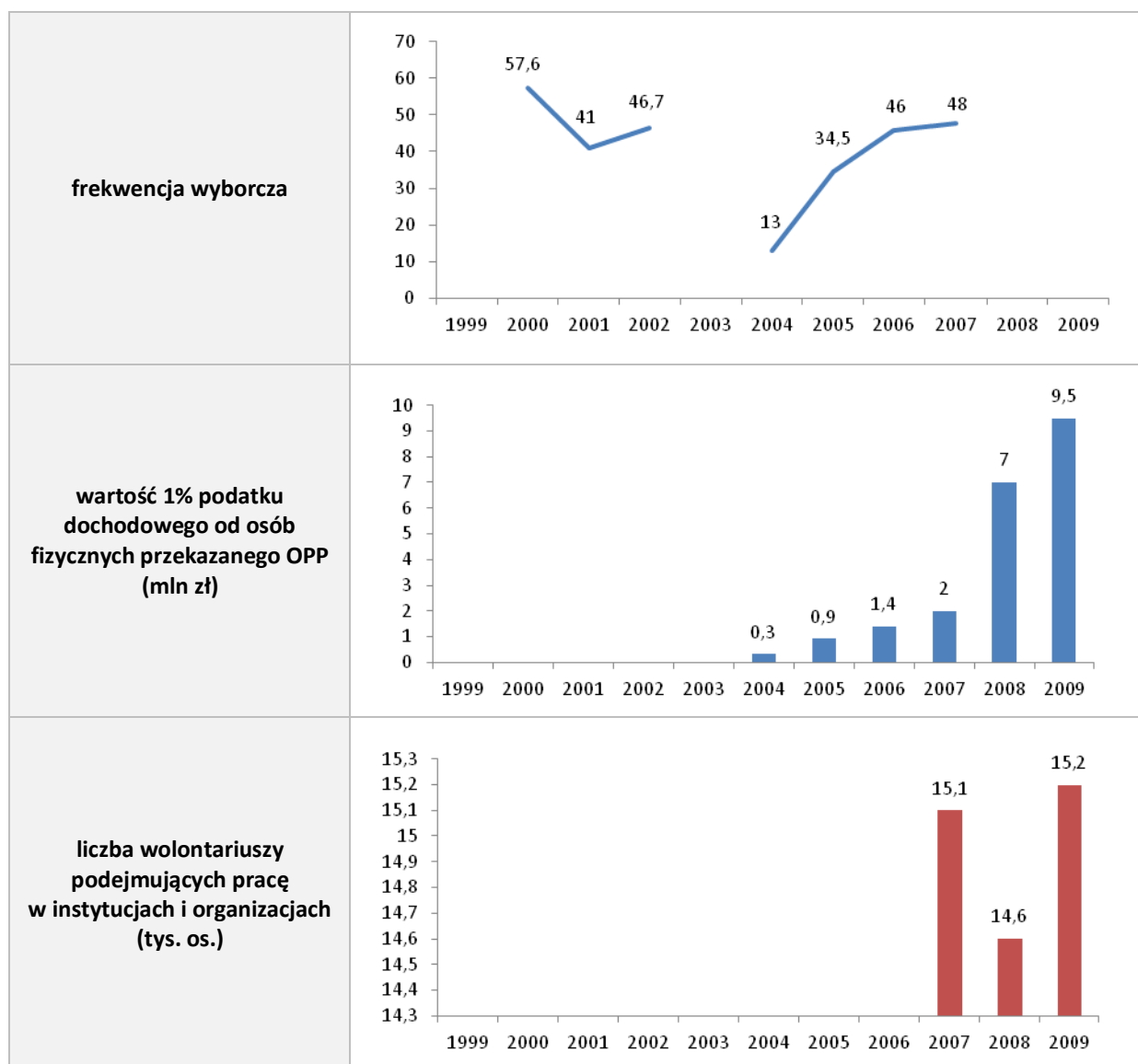
Duża liczba planowanych działań wspierających trzeci sektor świadczy o przywiązywaniu wagi do jego roli, zarazem jednak ta rola nie została w pełni rozpoznana. Organizacje pozarządowe występują w Strategii w roli wykonawców zleconych zadań publicznych. Warto jednak zauważyć, że zlecenie, zgodne z *Ustawą o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie*, to ważna, ale tylko jedna z form współpracy z organizacjami pozarządowymi. Zgodnie z art. 5 ustawy, organy administracji publicznej prowadzą działalność w sferze zadań publicznych we współpracy z organizacjami pozarządowymi poprzez zlecenie zadań publicznych, ale także konsultacje: począwszy od wzajemnego informowania się przez samorząd i organizacje o planowanych kierunkach działalności, poprzez konsultowanie projektów aktów normatywnych, po tworzenie wspólnych zespołów o charakterze doradczym i inicjatywnym. Stwarza to szansę wspólnego poszukiwania odpowiedzi na wyzwania rozwojowe województwa. Sugerowane obszary współpracy zostały wymienione w rekomendacjach.

5.4.3.3 Ocena realizacji

Ocena realizacji celu operacyjnego 2.3 przez pryzmat wybranych dla niego wskaźników monitorowania jest trudna. Dzieje się tak z kilku powodów. Po pierwsze, mało precyzyjne zapisy dokumentu, jak również fakt, że obok działań publicznych oddziałują inne czynniki, nie pozwalają na jednoznaczne stwierdzenie, które z podejmowanych działań mogą mieć wpływ na wartości poszczególnych mierników. Można zauważyć, że z roku na rok (wyłączając 2008) rośnie liczba organizacji pozarządowych oraz wartość podatku przekazywanego na Organizację Pożytku Publicznego. Niemniej w obu przypadkach są to tendencje obserwowane w całym kraju, co sugeruje, że wzrost stanowi efekt wielu czynników, niekoniecznie podejmowanych przez władze wojewódzkie, lub też, że podobnie skuteczne działania są prowadzone w innych województwach. Zwiększenie liczby wolontariuszy zostało zapisane w Strategii, jednak liczba obserwacji oraz osiągnięte wyniki nie pozwalają na rzetelną ocenę. Ponadto, jak wskazujemy poniżej, w zasadzie nie realizowano przedsięwzięć związanych bezpośrednio z partycypacją w wyborach.

Tabela 33. Cel operacyjny 2.3 – wskaźniki monitorowania





Źródło: Opracowanie własne na podstawie okresowych raportów z realizacji Strategii

Cel operacyjny 2.3 realizowany był głównie w odniesieniu do organizacji pozarządowych. Analiza podejmowanych działań wskazuje na dużą aktywność samorządu, szczególnie w obszarze szkoleń dedykowanych trzeciemu sektorowi, dotyczących zarówno działalności merytorycznej, jak i idei *fundraisingu*. Coroczne szkolenia członków tych organizacji i pracowników instytucji publicznych dotyczyły m.in. przygotowywania i realizacji projektów finansowanych z EFS. Samorząd Województwa prowadził także akcje promocyjne dotyczące fundraisingu organizowane wspólnie z dwiema organizacjami, Fundacją *Pierwiosnek* z Bukwałdu oraz Polskim Stowarzyszeniem Fundraisingu z Krakowa, a także przedsięwzięcia z zakresu promocji postaw wolontarystycznych, w ramach obchodów Międzynarodowego Dnia Wolontariusza oraz konkursu Godni Naśladowania.

Wsparcie finansowe NGO odbywało się głównie za sprawą zlecenia im szeregu zadań publicznych, dotyczących tematów związanych tak ze zdrowiem, kulturą, sportem, działalnością na rzecz mniejszości narodowych oraz etnicznych, integracją europejską jak i wsparciem obszarów wiejskich.

Obok inicjatyw samorządowych, same organizacje prowadziły działania wzmacniające trzeci sektor, w szczególności można wskazać dofinansowany z PO KL projekt *COPY Warmii i Mazur*.

Sieć wspierania organizacji pozarządowych województwa warmińsko-mazurskiego, realizowany przez Elbląskie Stowarzyszenie Wspierania Inicjatyw Pozarządowych w partnerstwie z Siecią Wspierania Rozwoju Lokalnego HEROLD.

Tabela 34. Cel operacyjny 2.3 – podsumowanie realizacji i monitoringu na poziomie działań

	działania/grupy działań	realizacja	monitoring
1	Wzmacnianie potencjału, poprzez dostęp do kapitału, informacji i szkoleń, już istniejących organizacji, które swoją działalnością wspierają społeczeństwo obywatelskie	TAK	TAK
2	Rozwój partnerstwa publiczno-społecznego z ukierunkowaniem na zlecenie zadań publicznych organizacjom pozarządowym	TAK	TAK
3	Wspieranie inicjatyw pozarządowych z zakresu ekonomii społecznej	TAK	TAK
4	Wspieranie nowych inicjatyw wychodzących naprzeciw oczekiwaniom i dążeniom społecznym	TAK	TAK
5	Inicjowanie i wspieranie działań służących kształtowaniu postaw obywatelskich w szkołach i społecznościach	TAK	TAK
6	Wspieranie promocji działań prospołecznych, wolontarystycznych, filantropijnych itp.	TAK	TAK
7	Promowanie istniejących i wspieranie tworzenia nowych regionalnych więzi między- instytucjonalnych	TAK	TAK

Źródło: Opracowanie własne

Z obecnej perspektywy ocena sposobu monitorowania celu operacyjnego 2.3 jest pozytywna. Raporty okresowe obejmują dosyć dokładny opis podejmowanych działań, z uwzględnieniem liczby i zakresu realizowanych projektów i inicjatyw.

5.4.3.4 Wnioski i rekomendacje

Wspieranie rozwoju społeczeństwa obywatelskiego, jak również budowa kapitału społecznego, są niezwykle istotnym i jednocześnie bardzo trudnym wyzwaniem. Autorzy strategii słusznie skoncentrowali się na organizacjach pozarządowych jako jednych z głównych aktorów społecznych. Utrzymanie celu 2.3 w nowej generacji Strategii jest uzasadnione ze względu na jego duże znaczenie dla rozwoju społeczno-gospodarczego regionu.

Za zasadne można uznać przyjęcie szerokiego rozumienia roli organizacji pozarządowych i współpracy z nimi. W szczególności można wskazać trzy obszary, w których organizacje pozarządowe mogą wzmacniać społeczeństwo obywatelskie, przyczyniając się jednocześnie do rozwoju województwa:

- działania wspierające rozwój lokalny, spójność społeczną i rozwiązywanie problemów społecznych, ułatwiające dostosowania do przemian gospodarczych i samodzielne rozwiązywanie problemów przez społeczności. Współpraca w tym zakresie może być realizowana nie tylko poprzez realizację zleceń zadań publicznych, ale także poprzez wspólne poszukiwanie rozwiązań oraz wspólne lub komplementarne inicjatywy na poziomie regionalnym i lokalnym.

- ułatwienie przeprowadzania inwestycji infrastrukturalnych (np. związanych z gospodarką odpadami lub inwestycjami drogowymi, takimi jak np. budowa obwodnicy Augustowa). Dzięki włączeniu organizacji do współpracy na wczesnym etapie, ogranicza się ryzyko późniejszych protestów społecznych⁹¹.

Wyżej wymienione działania dotyczą dwóch specyficznych obszarów. Warto jednak zauważyć, że wobec niskiego na tle kraju poziomu kapitału społecznego w regionie, zaangażowanie organizacji pozarządowych do współpracy przy pojedynczych działaniach może nie wystarczyć do doprowadzenia do pożądanej zmiany, tj. wzmocnienia kapitału społecznego tak, aby wpływał korzystnie na konkurencyjność gospodarki oraz wzrostu połączeń sieciowych. Jako trzeci obszar można więc wskazać współpracę strategiczną:

- współpraca robocza władz regionalnych i lokalnych oraz organizacji pozarządowych i przedstawicieli nauki, mająca na celu diagnozę przyczyn niskiego poziomu kapitału społecznego, w odniesieniu do specyfiki regionu (takich jak skutki powojennych migracji czy wielokulturowość) oraz wspólne zaprojektowanie adekwatnych kierunków działań wzmacniających kapitał społeczny, postawy przedsiębiorcze i innowacyjne (tego rodzaju działania mogą być realizowane przez organizacje pozarządowe).

Ponadto, współpraca może zwiększyć adekwatność i skuteczność wsparcia dla organizacji pozarządowych, dzięki pogłębionej diagnozie ich potrzeb.⁹²

5.4.4 Cel operacyjny 2.4 Wysoki poziom zabezpieczenia i dostępności usług medycznych

5.4.4.1 Kontekst interwencji

Dostępność usług medycznych może być mierzona przy pomocy wskaźników odnoszących się do mieszkańców przypadających czy liczby personelu medycznego. W obydwu przypadkach wartości mierników są w województwie wyższe niż średnio w kraju, co oznacza mniejszą dostępność podstawowych usług medycznych.

Sytuacja obserwowana w województwie warmińsko-mazurskim od poprzedniej aktualizacji Strategii w 2005 r. nie uległa zasadniczej zmianie⁹³. Dostęp do publicznej opieki zdrowotnej kształtuje się we wszystkich badanych obszarach (tj. w przeliczeniu na jednego lekarza, jedno łóżko i jedną pielęgniarkę) pozostaje znacznie niższa niż przeciętnie w Polsce oraz charakteryzuje się dużym zróżnicowaniem wewnątrzregionalnym.

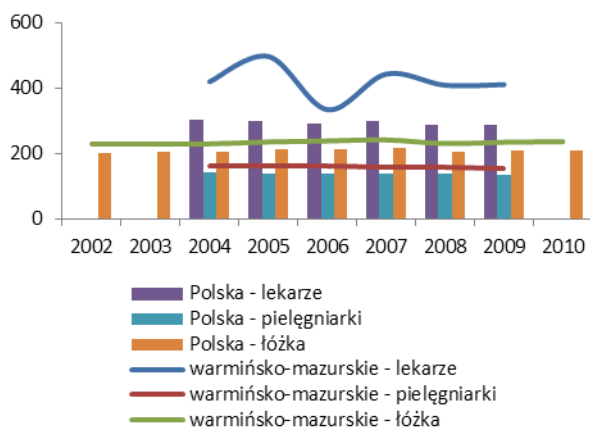
⁹¹ Przykładem dobrej praktyki jest włączenie organizacji pozarządowych do procedury oceny wniosków o dofinansowanie projektów w ramach Dolnośląskiego RPO w zakresie oceny zgodności z zasadami ochrony środowiska. Charakterystyka procedury i analiza uwarunkowań jej sukcesu zostały opisane w:

Piotr Matczak: *Opiniowanie projektów w ramach Regionalnego Programu Operacyjnego. Dolnośląska innowacja instytucjonalna w zakresie dialogu obywatelskiego*; [w]: G. Makowski. T. Schimanek (red.) *Organizacje pozarządowe i władza publiczna Drogi do partnerstwa*. Instytut Spraw Publicznych, Warszawa, 2008

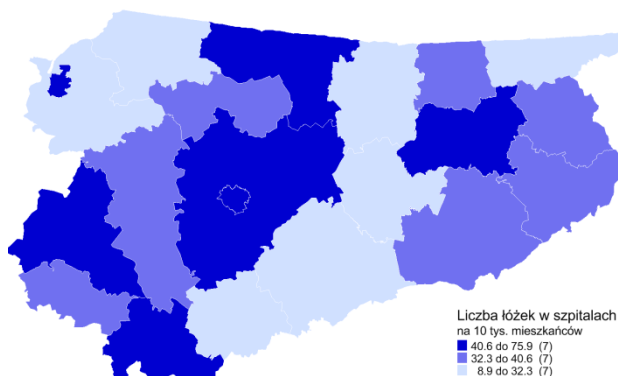
⁹² Przykładowo współpraca z wymienionymi powyżej organizacjami świadczącymi usługi dla Diagnoza potrzeb organizacji pozarządowych w województwie warmińsko-mazurskim została przeprowadzona przez Elbląskie Stowarzyszenie Wspierania Inicjatyw Pozarządowych, które prowadzi działania wspierające dla organizacji pozarządowych, jak również Regionalny Ośrodek EFS.

⁹³ Raport z monitoringu realizacji Wojewódzkiego Programu Promocji i Ochrony Zdrowia na lata 2007 – 2013 za rok 2009, IBMed, Kraków 2010.

Wykres 91. Zmiany dostępności usług medycznych w Polsce i warmińsko-mazurskim (liczba mieszkańców przypadająca na 1 łóżko w szpitalach, 1 pielęgniarkę i 1 lekarza)



Mapa 30. Liczba łóżek w szpitalach na 10 tys. ludności w powiatach województwa warmińsko-mazurskiego



Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych BDL GUS

Największą dostępnością szpitali charakteryzują się powiaty grodzkie – placówki położone w stolicy województwa i Elblągu służą bowiem również mieszkańcom innych części województwa. Co ciekawe, również wschodnie części województwa, gorzej wyposażone w infrastrukturę w innych przypadkach, dysponują wystarczającą liczbą łóżek w szpitalach, natomiast najgorszy dostęp do tego typu usług mają mieszkańcy terenów położonych wzdłuż linii miast Nidzica-Szczytno-Mrągowo-Kętrzyn.

5.4.4.2 Zapisy Strategii

W Strategii problematyka ochrony zdrowia zawarta jest w siedmiu ogólnych działaniach obejmujących zarówno profilaktykę zdrowotną, jak również wzmocnienie pozycji poszczególnych placówek. Zapisy w tym obszarze są bardzo ogólne i w zasadzie każda inicjatywa w zakresie ochrony zdrowia realizuje Strategię. Takie działania identyfikuje się również w systemie monitoringowym – raporty z realizacji Strategii uwzględniają działania rutynowe. Ponadto, zakres narzędzi, którymi dysponuje samorząd województwa w tym zakresie, jest ograniczony.

W nowej generacji Strategii, zapisy celu operacyjnego powinny być doprecyzowane – niezbędne jest dokładne określenie, w jaki sposób mają być realizowane działania, takie jak profilaktyka i promocja zdrowia, wspieranie podstawowej opieki zdrowotnej czy podwyższenie standardu obiektów i wyposażenia medycznego. W obecnej wersji szeroki zakres zapisów wydaje się być bardziej myśleniem życzeniowym, niż możliwym do realizacji planem działań.

Ponadto, niejasna jest linia demarkacyjna pomiędzy celami operacyjnymi 2.4 i 2.5 w zakresie ratownictwa medycznego – w nowej generacji dokumentu należy uzupełnić tę nieścisłość.

5.4.4.3 Ocena realizacji

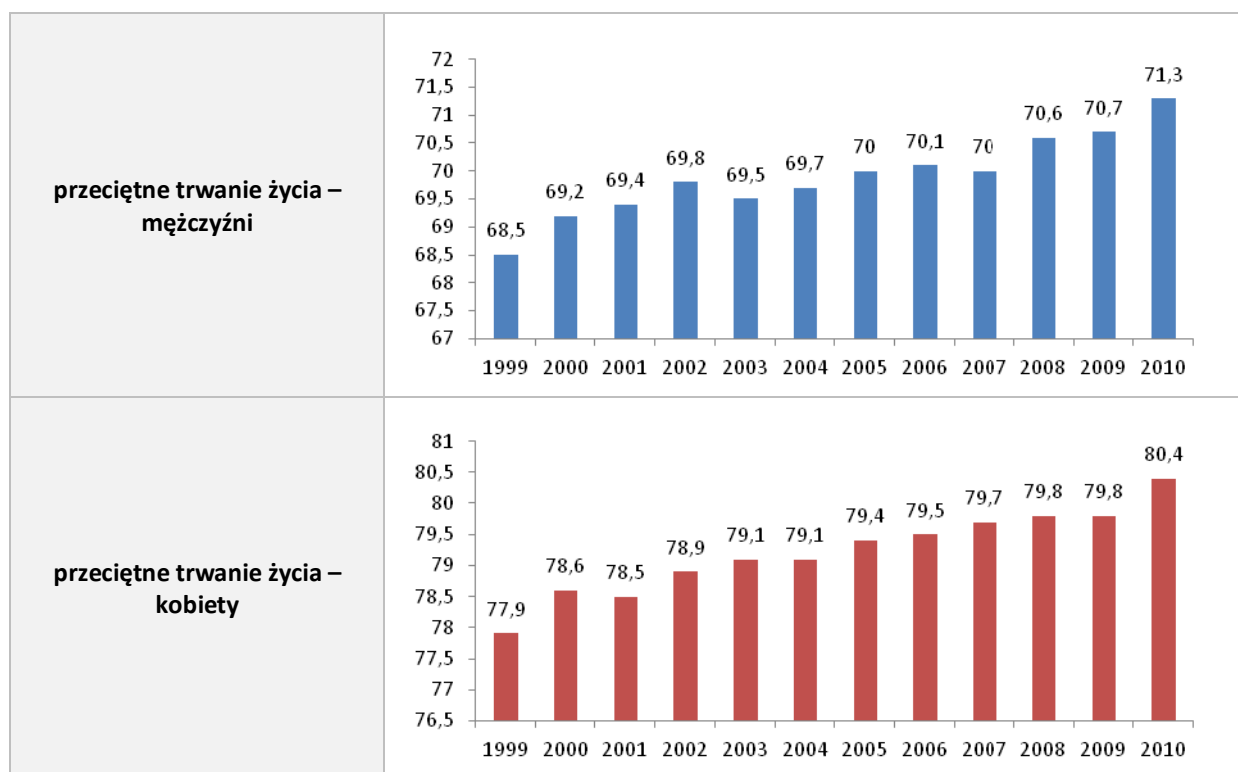
W związku z ogólnością celu operacyjnego, w raportach z monitoringu znajduje się szerokie spektrum projektów dotyczących ochrony zdrowia. Wskaźniki dotyczące jej dostępności wskazują jednak, że wciąż jest ona niższa niż średnio w kraju, a ponadto sytuacja w tym zakresie się nie poprawia. Z drugiej strony, należy jednak zauważyć, że w województwie o takim poziomie rozwoju jak warmińsko-mazurskie, to nie zwiększenie dostępności usług medycznych mierzonych liczbą łóżek w szpitalach lub liczbą lekarzy na 10 tys. mieszkańców jest wyzwaniem, lecz raczej poprawa jakości

usług medycznych. W konsekwencji, konieczne jest nie zwiększanie liczby łóżek i lekarzy w ujęciu ilościowym, lecz poprawa kwalifikacji medyków oraz wyposażenia placówek ochrony zdrowia.

Pozostałe mierniki do celu operacyjnego, które odnoszą się do jakości opieki zdrowotnej *sensu stricto* wskazują na jej powolną, acz systematyczną poprawę. Niepokojący jest jedynie zbyt powolny spadek śmiertelności niemowląt, która jest w województwie o ponad połowę wyższa niż w lepiej rozwiniętych krajach Europy Zachodniej.

Tabela 4. Cel operacyjny 2.4 – wskaźniki monitorowania

wskaźnik	wykres																										
<p>liczba łóżek na 10 tys. mieszkańców</p>	<table border="1"> <thead> <tr> <th>rok</th> <th>liczba łóżek na 10 tys. mieszkańców</th> </tr> </thead> <tbody> <tr><td>1999</td><td>43,3</td></tr> <tr><td>2000</td><td>42,9</td></tr> <tr><td>2001</td><td>42,7</td></tr> <tr><td>2002</td><td>43,3</td></tr> <tr><td>2003</td><td>43,4</td></tr> <tr><td>2004</td><td>43,3</td></tr> <tr><td>2005</td><td>42,2</td></tr> <tr><td>2006</td><td>41,6</td></tr> <tr><td>2007</td><td>41,2</td></tr> <tr><td>2008</td><td>43,1</td></tr> <tr><td>2009</td><td>42,4</td></tr> </tbody> </table>	rok	liczba łóżek na 10 tys. mieszkańców	1999	43,3	2000	42,9	2001	42,7	2002	43,3	2003	43,4	2004	43,3	2005	42,2	2006	41,6	2007	41,2	2008	43,1	2009	42,4		
rok	liczba łóżek na 10 tys. mieszkańców																										
1999	43,3																										
2000	42,9																										
2001	42,7																										
2002	43,3																										
2003	43,4																										
2004	43,3																										
2005	42,2																										
2006	41,6																										
2007	41,2																										
2008	43,1																										
2009	42,4																										
<p>liczba lekarzy na 1000 mieszkańców</p>	<table border="1"> <thead> <tr> <th>rok</th> <th>liczba lekarzy na 1000 mieszkańców</th> </tr> </thead> <tbody> <tr><td>1999</td><td>1,5</td></tr> <tr><td>2000</td><td>1,5</td></tr> <tr><td>2001</td><td>1,4</td></tr> <tr><td>2002</td><td>1,6</td></tr> <tr><td>2003</td><td>1,7</td></tr> <tr><td>2004</td><td>1,5</td></tr> <tr><td>2005</td><td>1,5</td></tr> <tr><td>2006</td><td>1,6</td></tr> <tr><td>2007</td><td>1,6</td></tr> <tr><td>2008</td><td>1,6</td></tr> <tr><td>2009</td><td>1,7</td></tr> </tbody> </table>	rok	liczba lekarzy na 1000 mieszkańców	1999	1,5	2000	1,5	2001	1,4	2002	1,6	2003	1,7	2004	1,5	2005	1,5	2006	1,6	2007	1,6	2008	1,6	2009	1,7		
rok	liczba lekarzy na 1000 mieszkańców																										
1999	1,5																										
2000	1,5																										
2001	1,4																										
2002	1,6																										
2003	1,7																										
2004	1,5																										
2005	1,5																										
2006	1,6																										
2007	1,6																										
2008	1,6																										
2009	1,7																										
<p>wskaźnik umieralności niemowląt (%)</p>	<table border="1"> <thead> <tr> <th>rok</th> <th>wskaźnik umieralności niemowląt (%)</th> </tr> </thead> <tbody> <tr><td>1999</td><td>5,6</td></tr> <tr><td>2000</td><td>7,5</td></tr> <tr><td>2001</td><td>7,4</td></tr> <tr><td>2002</td><td>5,1</td></tr> <tr><td>2003</td><td>6,3</td></tr> <tr><td>2004</td><td>4,6</td></tr> <tr><td>2005</td><td>6,4</td></tr> <tr><td>2006</td><td>5,0</td></tr> <tr><td>2007</td><td>5,4</td></tr> <tr><td>2008</td><td>5,1</td></tr> <tr><td>2009</td><td>5,0</td></tr> <tr><td>2010</td><td>4,8</td></tr> </tbody> </table>	rok	wskaźnik umieralności niemowląt (%)	1999	5,6	2000	7,5	2001	7,4	2002	5,1	2003	6,3	2004	4,6	2005	6,4	2006	5,0	2007	5,4	2008	5,1	2009	5,0	2010	4,8
rok	wskaźnik umieralności niemowląt (%)																										
1999	5,6																										
2000	7,5																										
2001	7,4																										
2002	5,1																										
2003	6,3																										
2004	4,6																										
2005	6,4																										
2006	5,0																										
2007	5,4																										
2008	5,1																										
2009	5,0																										
2010	4,8																										



Źródło: Opracowanie własne na podstawie okresowych raportów z realizacji Strategii

W związku z szerokim określeniem działań prowadzonych w ramach celu operacyjnego, w raportach z monitoringu Strategii opisywane są liczne działania z obszaru opieki zdrowotnej, na które władze województwa mają ograniczony wpływ.

- Większość profilaktycznych programów zdrowotnych realizowanych jest przez warszawski oddział NFZ, wymieniane są również projekty realizowane przez Wojewodę czy Urząd Miasta Olsztyn. Ogółem, w 2009 r. zrealizowano 21 projektów, rok wcześniej było to 16, a w 2007 r. – 18 przedsięwzięć. Liczba ta utrzymuje się na względnie stałym poziomie, co wskazuje, że mogą to być działania rutynowe. W odrębnym ujęciu prezentowane są zdrowotne programy edukacyjne skierowane do uczniów, studentów, pedagogów i personelu ochrony zdrowia. W 2007 r. przeszkolono 174 tys. osób, w 2008 r. – ok. 168 tys., zaś w 2009 r. – ok. 132 tys. W tym przypadku widoczna jest tendencja spadkowa wskaźnika, co jest niepokojące zważywszy na istotność działań edukacyjnych dla poprawy stanu zdrowia mieszkańców województwa.
- W ramach podwyższania standardu obiektów i wyposażenia medycznego wymienia się projekty inwestycyjne z zakresu ochrony zdrowia, współfinansowane często ze środków EFRR ramach RPO WiM i ZPORR. Pozostałe źródła finansowania projektów obejmowały środki rządowe czy funduszy celowych zarządzane na poziomie centralnym. W 2007 r. na realizację działania przeznaczono ok. 11,2 mln zł, w 2008 r. – 17,4 mln zł, zaś w 2009 r. – 17,8 mln zł.
- Dodatkowo, w każdym z raportów monitoringowych określone są działania dotyczące szczepień ochronnych określone zbiorczym tytułem profilaktyka chorób zakaźnych. Dane podawane akapicie poświęconym temu działaniu dotyczą szczepień ochronnych, zarówno obowiązkowych, jak również prywatnych. Projekty takie nie są ujęte w Strategii i trudno

oprzeć się wrażeniu, że zostały opisane w raportach z monitoringu wyłącznie po to, aby pokazać korzystną pozycję województwa na tle kraju.

- Działania w zakresie zapewnienia pełnego, całodobowego dostępu do lekarza pierwszego kontaktu, wspierania podstawowej opieki zdrowotnej nie są monitorowane, co nie zaskakuje zważywszy na trudności związane ze stałą obserwacją realizacji celu.
- Również o działaniach z zakresu wspierania centrum onkologicznego i kardiochirurgicznego, wdrażania regionalnego programu restrukturyzacji ZOZ, a także ratownictwa medycznego, brakuje wzmianek w systemie monitoringu. Działania te są jednak ważnym elementem poprawy jakości usług medycznych, dlatego konieczne jest ich uwzględnienie w kolejnych raportach z monitorowania Strategii.

Podsumowując, większość działań uwzględnionych w Strategii jest w pewien sposób realizowanych, co wynika poniekąd z ich szerokiego określenia i faktu, że w zapisy Strategii wpisują się jakiegokolwiek projekty z zakresu ochrony zdrowia. W dużej mierze działania określone w niej są rutynowe i byłyby realizowane nawet bez ich opisanie.

Tabela 35. Cel operacyjny 2.4 – podsumowanie realizacji i monitoringu na poziomie działań

	działania/grupy działań	realizacja	monitoring
1	Profilaktyka i promocja zdrowia	TAK	częściowo
2	Zapewnienie pełnego, całodobowego dostępu do lekarza pierwszego kontaktu oraz rozwój specjalistycznego leczenia ambulatoryjnego.	TAK	NIE
3	Wspieranie podstawowej opieki zdrowotnej	NIE	NIE
4	Wdrożenie regionalnego programu restrukturyzacji ZOZ	NIE	NIE
5	Wspieranie centrum onkologicznego i kardiochirurgicznego oraz rozwój innych centrów specjalistycznych	TAK	NIE
6	Podwyższenie standardu obiektów i wyposażenia medycznego	TAK	TAK
7	Inicjowanie i wspieranie działań związanych z wdrożeniem planu zintegrowanego ratownictwa medycznego	TAK	NIE

Źródło: Opracowanie własne

Tabela przedstawiająca stopień monitoringu i realizację celów operacyjnych wskazuje, że monitoring prowadzony jest wybiórczo, a opisywane w raportach działania nie pokrywają się z tymi zawartymi w Strategii. Zamiast tego umieszczone są opisy projektów jedynie częściowo wpisujących się w działania zdefiniowane w Strategii. W kolejnych edycjach raportów z monitorowania Strategii, należy odejść od obecnej struktury i lepiej dostosować ją do działań zawartych do dokumencie. Szczególnie istotne jest uwzględnienie w opisie restrukturyzacji szpitali, działań z zakresu ratownictwa medycznego i informacji na temat zakresu wsparcia dla centrum onkologicznego i kardiochirurgicznego.

5.4.4.4 Rekomendacje

Dostępność opieki medycznej w województwie warmińsko-mazurskim jest niższa niż średnio w kraju, nieco gorsza jest również jej jakość, choć ta systematycznie się poprawia. Cel operacyjny dotyczący ochrony zdrowia został w Strategii nakreślony bardzo szeroko i ogólnie, co pozwala na zakwalifikowanie praktycznie dowolnych działań jako zgodnych z zapisami badanego dokumentu. W związku z powyższym, w Strategii nowej generacji należy uwzględnić przede wszystkim:

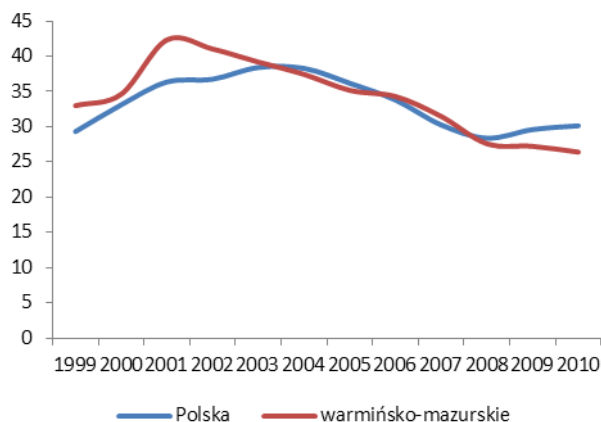
- doprecyzowanie zapisów dotyczących profilaktyki i promocji zdrowia oraz podwyższenia standardu obiektów poprzez wskazanie działań, na które władze województwa mają realny wpływ, uwzględniając także konieczność sparametryzowania poziomu dostępności usług medycznych, którego zapewnienie powinno być priorytetem (zróżnicowanej terytorialnie) interwencji;
- precyzyjnie określenie, w jaki sposób rozwój dostępności usług medycznych może zostać wykorzystany do wsparcia konkurencyjności sektora ukierunkowanego na osoby starsze (cel operacyjny 1.6);
- uwzględnienie w raportach z monitoringu działań dotyczących wspierania centrum onkologicznego oraz kardiochirurgicznego, a także stanu wdrażania regionalnego programu restrukturyzacji zakładów opieki zdrowotnej oraz dostosowanie ich do rzeczywistych zapisów Strategii.

5.4.5 Cel operacyjny 2.5 Zapewnienie bezpieczeństwa publicznego

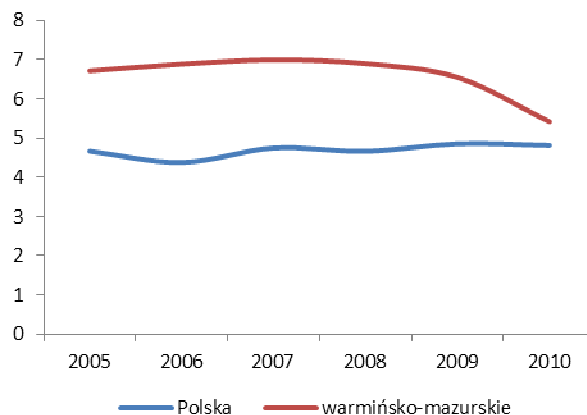
5.4.5.1 Kontekst interwencji

Zapewnienie bezpieczeństwa publicznego jest jednym z podstawowych zadań państwa – w tym kontekście jego wzrost jest naturalnym celem operacyjnym zawartym w *Strategii*. Bezpieczeństwo publiczne jest bardzo istotną częścią zadań zarządu województwa ze względu na jej oddziaływanie na atrakcyjność turystyczną – jego brak zniechęca odwiedzających i wydatnie wpływa na gospodarkę regionu, a więc na dobrobyt.

Wykres 92. Liczba przestępstw na 1000 mieszkańców w Polsce i warmińsko-mazurskim



Wykres 93. Liczba osób dotkniętych zaburzeniami spowodowanymi używaniem alkoholu (zarejestrowani w poradniach) na 1000 mieszkańców w Polsce i województwie warmińsko-mazurskim



Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych BDL GUS

Poziom bezpieczeństwa publicznego na Warmii i Mazurach jest porównywalny z tym w kraju we wszystkich wymiarach, na szczeblu regionalnym można jednak zaobserwować kilka prawidłowości.

- Pozytywną tendencją jest stopniowy spadek liczby przestępstw, który w ostatnich latach jest nawet szybszy niż w kraju. Ponadto, warmińsko-mazurscy policjanci mogą pochwalić się wyższymi wartościami wskaźników wykrywalności przestępstw niż ich koledzy z innych regionów. Trend ten został utrzymany pomimo zmniejszenia liczby policjantów.
- Liczba pożarów w województwie, choć w 2009 r. była wyższa niż w latach wcześniejszych, to w 2010 r. obniżyła się. Ponadto, zmiana ta była charakterystyczna dla całego kraju, co wskazuje, że w istocie wartość wskaźnika zależy od uwarunkowań niezależnych od władz województwa.
- Zły stan infrastruktury hydrotechnicznej jest problemem całego kraju i jego poprawa wymaga natychmiastowych działań. Najbardziej narażone na powodzie i podtopienia są Żuławy Wiślane na północno-zachodnich rubieżach województwa.
- Alkoholizm jest w województwie istotniejszym problemem niż średnio w Polsce, co jest w pewnej mierze następstwem problemu bezrobocia strukturalnego. Pomimo to, w 2010 r. odnotowano pewną poprawę sytuacji w tym zakresie.

Podsumowując, poziom bezpieczeństwa publicznego w województwie nie różni się od średniej dla kraju. Liczba przestępstw jest mniejsza, a ich wykrywalność wyższa niż średnio w Polsce, z kolei częstotliwość pożarów i stan infrastruktury przeciwpowodziowej są problemami charakterystycznymi dla całej Polski.

5.4.5.2 Ocena zapisów

Wzmocnienie bezpieczeństwa publicznego zgodnie ze Strategią nastąpić ma dzięki zwiększeniu liczby policjantów w regionie, poprawie wyposażenia służb w sprzęt, a także wzmocnieniu infrastruktury publicznej w zakresie bezpieczeństwa i intensyfikację działań profilaktycznych z zakresu walki z przestępczością. Szczególną rolę odgrywa w tym kontekście rozbudowa i modernizacja

zabezpieczenia przeciwpowodziowego, będące istotnym punktem tego celu operacyjnego. W tym przypadku zapisy Strategii są również stosunkowo precyzyjne.

Jedynym działaniem, które może budzić pewne zastrzeżenia, jest zwiększenie zatrudnionych policjantów. W większości krajów skandynawskich charakteryzujących się większym niż Polska poczuciem bezpieczeństwa publicznego liczba policjantów jest mniejsza i wykazuje tendencję spadkową. Zamiast podnosić ich liczbę, warto wspierać rozwój kwalifikacji policjantów i służb patrolowych i interwencyjnych. Wątpliwości budzą również takie działania jak zwiększenie liczby parkingów strzeżonych czy utworzenie sieci telefonów alarmowych przy drogach. Działania zwiększające bezpieczeństwo publiczne powinny prowadzić do eliminowania zagrożeń, a nie umożliwiać ochronę przed nimi. Tworzenie parkingów strzeżonych prowadzi do złudnego poczucia bezpieczeństwa i zwiększa zagrożenie przestępczością na niestrzeżonych obiektach. Również utworzenie sieci telefonów alarmowych przy drogach jest kosztowne, a przy powszechności posiadania telefonów komórkowych, nie zwiększy w istotny sposób bezpieczeństwa publicznego – w konsekwencji, lepszym pomysłem jest skoncentrowanie się na innych działaniach mających na celu jego podniesienie.

5.4.5.3 Ocena realizacji

Trajektorie większości wskaźników monitoringu dla celu operacyjnego są zgodne z celami interwencji. Wydawać by się więc mogło, że realizacja przez pryzmat wskaźników przebiega pomyślnie. Zgodnie z oceną samych wskaźników, choć pozwalają one w pewnym stopniu mierzyć osiągnięcie celu operacyjnego, to charakteryzują się pewnymi mankamentami.

Od 2001 r. w województwie notuje się systematyczny spadek liczby przestępstw, co jest bez wątpienia sukcesem władz województwa. Trend ten jest kontynuowany pomimo zmniejszenia zatrudnienia w policji na skutek zarządzeń Komendy Głównej Policji. Okazuje się, że doposażanie służb w odpowiedni sprzęt przyniosło istotne rezultaty pod względem poprawy bezpieczeństwa. Z drugiej strony, należy pamiętać, że liczba przestępstw podawana w oficjalnych statystykach policji nie jest miarodajnym miernikiem ze względu na brak zwyczaju zgłaszania drobnych przestępstw w Polsce. Z tego samego powodu, stopniowy wzrost wykrywalności przestępstw⁹⁴, choć jest pozytywną tendencją, niekoniecznie ma przełożenie na rzeczywisty wzrost poczucia bezpieczeństwa mieszkańców regionu.

Liczba pożarów w województwie nie spada, niemniej wydaje się, że wartości wskaźnika są losowe i w większym stopniu zależą od pogody w danym roku, więc potencjał władz województwa w zakresie oddziaływania na nie jest ograniczony – tym bardziej, że odzwierciedla on skuteczność działań profilaktycznych, a nie ratowniczych. Fundusze europejskie pozwoliły w znaczącym stopniu doposażyć Straż Pożarną i inne służby, co pozwoliło zminimalizować straty związane z pożarami w województwie i skrócić czas oczekiwania na interwencję.

Odsetek wałów przeciwpowodziowych wymagających modernizacji zwiększył się od 2005 r. o ponad 20 pkt. proc. Zgodnie z raportem monitoringowym, jest to efekt m.in. opóźnień wdrażania Programu Rozwoju Obszarów Wiejskich. Działania, realizowane w ramach modernizacji i unowocześniania sprawnego systemu hydrotechnicznego oraz infrastruktury zapewniających zabezpieczenie

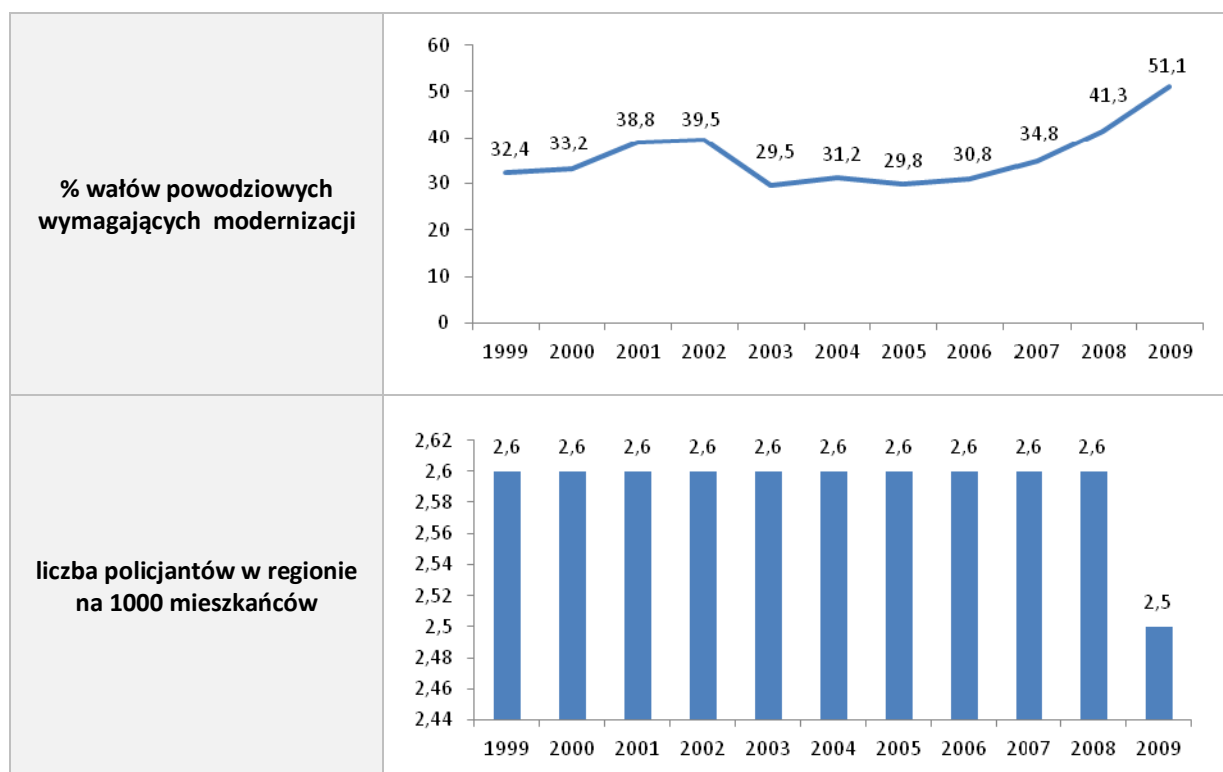
⁹⁴Wykrywalność przestępstw jest wyższa w Polsce niż w bezpieczniejszych krajach zachodniej Europy.

przeciwpowodziowe są realizowane w niewystarczającej skali, przez co zwiększa się zagrożenie województwa powodziami i podtopieniami.

Podsumowując, realizację działań związanych bezpośrednio z działaniem służb ratowniczych należy ocenić pozytywnie. Środki unijne pozwoliły w istotnym stopniu powiększyć wyposażenie techniczne policji i straży pożarnej. W niewystarczającym stopniu wdrażana jest natomiast interwencja z zakresu modernizacji i budowy wałów przeciwpowodziowych. Raporty z monitoringu Strategii wskazują również na pewną intensyfikację działań z zakresu przeciwdziałania patologiom społecznym i pomocy dla osób uzależnionych.

Tabela 36. Cel operacyjny 2.5 – wskaźniki monitorowania

wskaźnik	wykres																								
liczba przestępstw (tys. szt.)	 <table border="1"> <thead> <tr> <th>Year</th> <th>Number of crimes (tys. szt.)</th> </tr> </thead> <tbody> <tr><td>1999</td><td>47</td></tr> <tr><td>2000</td><td>49,4</td></tr> <tr><td>2001</td><td>60,5</td></tr> <tr><td>2002</td><td>58,6</td></tr> <tr><td>2003</td><td>56</td></tr> <tr><td>2004</td><td>53,5</td></tr> <tr><td>2005</td><td>50,2</td></tr> <tr><td>2006</td><td>48,9</td></tr> <tr><td>2007</td><td>44,9</td></tr> <tr><td>2008</td><td>39,4</td></tr> <tr><td>2009</td><td>38,8</td></tr> </tbody> </table>	Year	Number of crimes (tys. szt.)	1999	47	2000	49,4	2001	60,5	2002	58,6	2003	56	2004	53,5	2005	50,2	2006	48,9	2007	44,9	2008	39,4	2009	38,8
Year	Number of crimes (tys. szt.)																								
1999	47																								
2000	49,4																								
2001	60,5																								
2002	58,6																								
2003	56																								
2004	53,5																								
2005	50,2																								
2006	48,9																								
2007	44,9																								
2008	39,4																								
2009	38,8																								
wykrywalność przestępstw (%)	 <table border="1"> <thead> <tr> <th>Year</th> <th>Detection rate (%)</th> </tr> </thead> <tbody> <tr><td>1999</td><td>49,8</td></tr> <tr><td>2000</td><td>53,1</td></tr> <tr><td>2001</td><td>64,7</td></tr> <tr><td>2002</td><td>68,7</td></tr> <tr><td>2003</td><td>86,4</td></tr> <tr><td>2004</td><td>66,4</td></tr> <tr><td>2005</td><td>70,5</td></tr> <tr><td>2006</td><td>72,9</td></tr> <tr><td>2007</td><td>75,5</td></tr> <tr><td>2008</td><td>73,6</td></tr> <tr><td>2009</td><td>71,6</td></tr> </tbody> </table>	Year	Detection rate (%)	1999	49,8	2000	53,1	2001	64,7	2002	68,7	2003	86,4	2004	66,4	2005	70,5	2006	72,9	2007	75,5	2008	73,6	2009	71,6
Year	Detection rate (%)																								
1999	49,8																								
2000	53,1																								
2001	64,7																								
2002	68,7																								
2003	86,4																								
2004	66,4																								
2005	70,5																								
2006	72,9																								
2007	75,5																								
2008	73,6																								
2009	71,6																								
liczba pożarów (tys. szt.)	 <table border="1"> <thead> <tr> <th>Year</th> <th>Number of fires (tys. szt.)</th> </tr> </thead> <tbody> <tr><td>1999</td><td>6,7</td></tr> <tr><td>2000</td><td>7,2</td></tr> <tr><td>2001</td><td>6,3</td></tr> <tr><td>2002</td><td>8,3</td></tr> <tr><td>2003</td><td>9,6</td></tr> <tr><td>2004</td><td>7</td></tr> <tr><td>2005</td><td>8,2</td></tr> <tr><td>2006</td><td>9,1</td></tr> <tr><td>2007</td><td>7,6</td></tr> <tr><td>2008</td><td>7,2</td></tr> <tr><td>2009</td><td>8,9</td></tr> </tbody> </table>	Year	Number of fires (tys. szt.)	1999	6,7	2000	7,2	2001	6,3	2002	8,3	2003	9,6	2004	7	2005	8,2	2006	9,1	2007	7,6	2008	7,2	2009	8,9
Year	Number of fires (tys. szt.)																								
1999	6,7																								
2000	7,2																								
2001	6,3																								
2002	8,3																								
2003	9,6																								
2004	7																								
2005	8,2																								
2006	9,1																								
2007	7,6																								
2008	7,2																								
2009	8,9																								



Źródło: Opracowanie własne na podstawie okresowych raportów z realizacji Strategii

Szczegółowe zapisy raportów z monitoringu prowadzą do podobnych wniosków, co analiza wskaźników.

- Projekty z zakresu walki z przestępczością w regionie i przeciwdziałania patologiom społecznym realizowane są głównie przez organizacje pozarządowe oraz jednostki publiczne, takie jak szkoły, centra pomocy rodzinie, a także zakłady karne i ośrodki prawnej izolacji. Zarząd województwa ma więc ograniczony wpływ na ich zakres, przy czym dzięki środkom z funduszy strukturalnych Unii Europejskiej (głównie EFS) działanie to jest realizowane w wystarczającym stopniu.
- Poprawa wyposażenia służb ratunkowych dotyczy głównie projektów z zakresu doposażenia policji, służb patrolowych i straży pożarnej, finansowanych ze środków EFRR, Funduszu Wsparcia Policji oraz WFOŚiGW. Również w tym przypadku należy ocenić realizację Strategii w sposób pozytywny.
- Koordynacja służb zapewniających bezpieczeństwo mieszkańców odbywa się poprzez wojewódzkie stanowisko koordynacji ratownictwa Państwowej Straży Pożarnej współdziałające z centrum zarządzania kryzysowego. Większość wspólnych działań wszystkich służb dotyczy zdarzeń drogowych i usuwania zagrożeń miejscowych.
- Modernizacja systemu zabezpieczenia przeciwpowodziowego odbywa się głównie poprzez rozbudowę i modernizację urządzeń melioracji i osłon przeciwpowodziowych. W 2009 r. zmodernizowano 3,7 km wałów przeciwpowodziowych, w 2008 r. wartość wskaźnika wyniosła 24 km, zaś w 2007 r. 88,4 km. Wobec 212 km wałów przeciwpowodziowych wymagających modernizacji, skala zmian, a zwłaszcza ich zmniejszanie się w czasie, powinny budzić niepokój.

Podsumowując realizację celu operacyjnego 2.5, należy stwierdzić, że działania realizowane są selektywnie, a w niektórych przypadkach skala zmian jest niewystarczająca.

Tabela 37. Cel operacyjny 2.5 – podsumowanie realizacji i monitoringu na poziomie działań

	działania/grupy działań	realizacja	monitoring
1	Walka z przestępczością w regionie	TAK	TAK
2	Zwiększenie wyposażenia służb ratunkowych	TAK	TAK
3	Zwiększenie koordynacji działań prowadzonych przez różne służby	TAK	TAK
4	Przeciwdziałanie patologiom społecznym i pomoc dla osób uzależnionych	TAK	TAK
5	Modernizacja systemu zabezpieczenia przeciwpowodziowego	NIE	TAK

Źródło: Opracowanie własne

Raporty z monitoringu dla działania 2.5 w zasadzie spełniają swoją rolę, choć ze względu na nieco inną strukturę działań niż ta uwzględniona w Strategii są nieco nieczytelne. W ich kolejnych edycjach, należy dostosować strukturę do działań określonych w Strategii.

5.4.5.4 Wnioski i rekomendacje

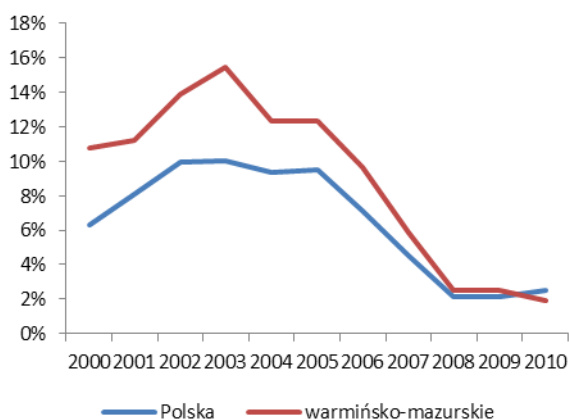
W ramach celu operacyjnego 2.5 zapisano szeroki wachlarz działań podnoszących poziom bezpieczeństwa publicznego w województwie warmińsko-mazurskim. Większość z nich jest uzasadniona i powinna być realizowana, wątpliwości budzi jednak to, czy należy traktować je jako potencjalny przedmiot strategicznej interwencji. Dotyczy to w szczególności takich działań jak zwiększenie liczby policjantów, budowa parkingów strzeżonych, stworzenie sieci telefonów alarmowych przy drogach oraz pomoc dla osób uzależnionych. Dlatego też proponujemy, aby w Strategii nowej generacji skoncentrować się na zagadnieniach kluczowych, których zakres i nasilenie uzasadnia interwencję ze szczebla wojewódzkiego. Taki charakter mają m.in. zadania związane z koordynacją działań poszczególnych służb oraz modernizacja systemu zabezpieczenia przeciwpowodziowego.

5.4.6 Cel operacyjny 2.6 Zapewnienie bezpieczeństwa socjalnego sprzyjającego integracji oraz zapobieganiu wykluczeniu społecznemu

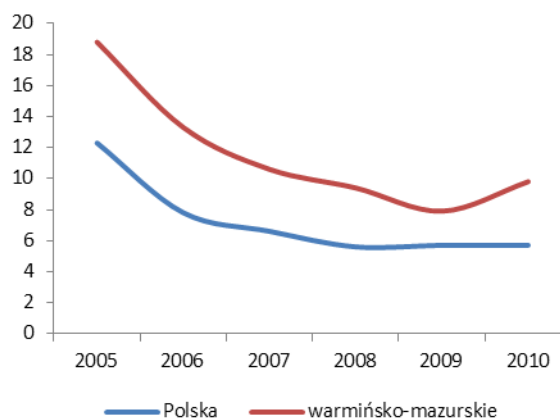
5.4.6.1 Kontekst interwencji

Województwo warmińsko-mazurskie należy do województw uboższych, o niskim zaludnieniu, z dużą liczbą osób mieszkających na wsi. Przekłada się to na wskaźniki wykluczenia społecznego. Jednym z nich jest liczba osób długotrwale bezrobotnych. Do 2008 r. region odznaczał się dużo wyższym odsetkiem osób długotrwale bezrobotnych od analogicznego wskaźnika dla Polski. Do 2003 r. różnice między tymi wartościami rosły, później jednak zaczęły maleć. Przełomowy był 2010 r., w którym odsetek osób długotrwale bezrobotnych spadł poniżej tej wielkości dla kraju. Może to wskazywać na znaczącą zmianę związaną z ubóstwem w tym regionie i malejącym problemem wykluczenia społecznego.

Wykres 94. % osób długotrwale bezrobotnych w populacji aktywnych zawodowo w wieku produkcyjnym (dane średnioroczne)



Wykres 95. Wskaźnik zagrożenia ubóstwem wyrażony % osób w gospodarstwach domowych znajdujących się poniżej minimum egzystencji



Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych BDL GUS

W tym miejscu warto przywołać wskaźnik zagrożenia ubóstwem, wyrażony odsetkiem osób w gospodarstwach domowych znajdujących się poniżej minimum egzystencji. W tym wypadku również zauważalna jest konwergencja wartości wskaźnika dla województwa i Polski. W 2010 r. różnice między wskaźnikami jednak znów się zwiększają na niekorzyść regionu. Charakteryzując zatem stopień wykluczenia społecznego w województwie warmińsko-mazurskim, należy stwierdzić, że jest ono dużo wyższe niż w pozostałej części kraju, chociaż sytuacja wydaje się w ostatnich latach poprawiać.⁹⁵

5.4.6.2 Ocena zapisów

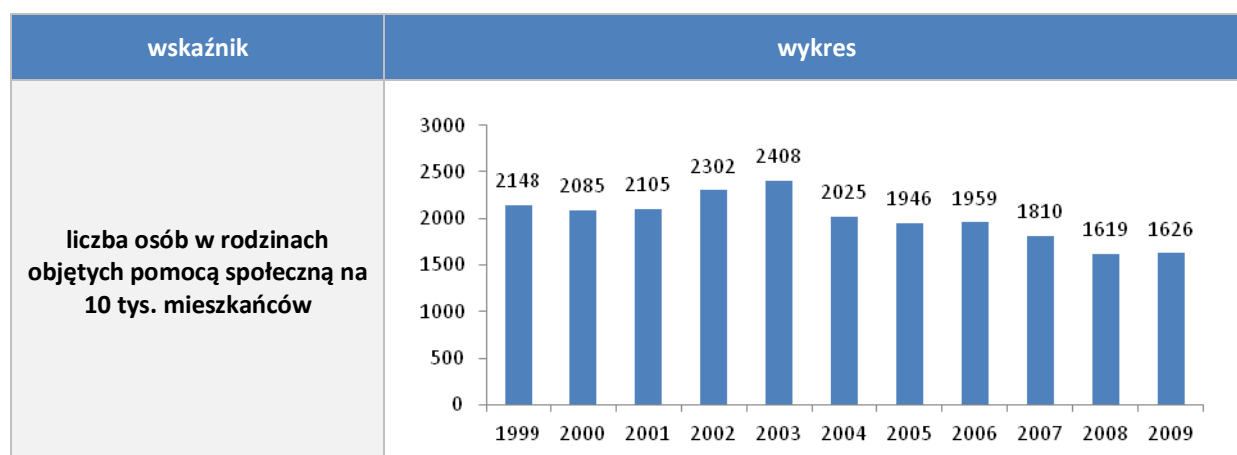
Zapewnienie bezpieczeństwa socjalnego, na które zwraca uwagę Strategia, ukierunkowane jest na sprzyjanie integracji oraz zapobieganie wykluczeniu społecznemu. Planowanymi działaniami mającymi służyć realizacji tego celu są: rozwój poradnictwa specjalistycznego, wspieranie zintegrowanych programów aktywizacji różnych grup społecznych, tworzenie infrastruktury socjalnej tak, aby była dostępna w każdym powiecie, utworzenie systemu zastępczej opieki rodzinnej na poziomie wojewódzkim i powiatowym oraz inicjowanie rozwoju wolontariatu, grup samopomocowych, organizacji pozarządowych itp. Sformułowane zapisy postulują działania adekwatne do postawionego celu i są określone dość klarownie.

5.4.6.3 Ocena realizacji

Wskaźnik monitorowania, którym jest liczba osób w rodzinach objętych pomocą społeczną, od 2003 r. wykazuje trend malejący. Wskazywałoby to albo na problemy związane z obejmowaniem rodzin pomocą społeczną, co świadczyłoby o niewywiązywaniu się z realizacji celu operacyjnego, albo poprawie sytuacji socjalnej mieszkańców województwa, na którą może się złożyć duża efektywność pomocy społecznej.

⁹⁵ *Diagnoza społeczna 2011*, Rada Monitoringu Społecznego, Warszawa, 2011.

Tabela 38. Cel operacyjny 2.6 – wskaźniki monitorowania



Źródło: Opracowanie własne na podstawie okresowych raportów z realizacji Strategii

Opisując realizację działań na podstawie raportów, można stwierdzić następujące obserwacje:

- do trwałych i konsekwentnie realizowanych działań należy dofinansowywanie robót budowlanych dotyczących obiektów służących rehabilitacji, które są dofinansowywane ze środków PFRON ((w 2007 r. kwota dofinansowania wyniosła 3,23 mln zł, w 2008 r. 3,9 mln zł, a w 2009 r. 2,1 mln zł). Podobnie jest z dofinansowaniem Zakładów Aktywności Zawodowej, gdzie dofinansowanie z PFRON wynosiło w kolejnych latach 1,09 mln zł, 1,8 mln zł i 2,4 mln zł. Kolejnym konsekwentnie realizowanym działaniem jest modernizacja obiektów ośrodków leczenia, rehabilitacji i reintegracji osób uzależnionych i współuzależnionych. W 2007 r. przekazano ZOZ-om na ten cel 876 tys. zł, w 2008 r. 184 tys. zł, a w 2009 r. 107,3 zł.
- szczegółowo opisywane w raporcie jest funkcjonowanie rodzin zastępczych (ich liczba rokrocznie wzrastała o ok. 14%). W Strategii postulowane jest jednak utworzenie sprawnego systemu zastępczej opieki rodzinnej na poziomie wojewódzkim i powiatowym, a takie działania nie są w raporcie wspomniane.
- duże znaczenie dla realizacji celu operacyjnego ma wsparcie w ramach priorytetu VII PO KL, z którego wdrażane projekty dotyczą udostępniania rynku pracy osobom wykluczonym. Łączy się to ściśle ze wspieraniem zintegrowanych programów m.in. aktywizacji społecznej i zawodowej osób bezrobotnych i niepełnosprawnych, które to działanie zostało wymienione w Strategii (podobnie jest ze wspomnianym wcześniej dofinansowywaniem Zakładów Aktywności Zawodowej (ZAZ)). W ramach PO KL realizowano również program szkoleń Regionalnego Ośrodka Pomocy Społecznej UM WWM *Efektywnie, Fachowo, Skutecznie na Warmii i Mazurach*. W Strategii szkolenia pracowników pomocy społecznej nie są jednak wymieniane.
- województwo zlecało część zadań organizacjom pozarządowym. W 2007 r. było to 69 projektów na kwotę 750 tys. zł, a w 2008 r. 47 projektów i 310 tys. zł. Działania te wpisują się w *inicjowanie rozwoju wolontariatu, tworzenia grup samopomocowych, organizacji pozarządowych na rzecz wsparcia osób i rodzin wymagających pomocy z zewnątrz*.
- tworzenie infrastruktury socjalnej realizowane było głównie poprzez wzrost liczby środowiskowych domów samopomocy. Udział województwa polegał w tym wypadku na finansowaniu inicjatyw, a raport wskazuje nie tyle na aktywną rolę samorządu, ile jest monitoringiem zjawiska.

Tabela 39. Cel operacyjny 2.6 – podsumowanie realizacji i monitoringu na poziomie działań

	działania/grupy działań	realizacja	monitoring
1	Rozwój poradnictwa specjalistycznego, w tym rodzinnego	NIE	NIE
2	Wspieranie zintegrowanych programów	TAK	TAK
3	Tworzenie niezbędnej infrastruktury socjalnej w takim stopniu, by była ona zagwarantowana w każdym powiecie	NIE	NIE
4	Utworzenie sprawnego systemu zastępczej opieki rodzinnej na poziomie wojewódzkim i powiatowym	NIE	TAK
5	Inicjowanie rozwoju wolontariatu, tworzenia grup samopomocowych, organizacji pozarządowych na rzecz wsparcia osób i rodzin wymagających pomocy z zewnątrz	TAK	TAK

Źródło: Opracowanie własne

Podstawową trudnością w monitorowaniu realizacji celu operacyjnego jest brak odniesień do zapisów w Strategii i wprowadzenie innej typologii przedsięwzięć. Wynika to z uznania przez województwo zapisów ze Strategii za nieaktualne. Działania finansowane z PFRON (dofinansowanie obiektów służących rehabilitacji oraz ZAZ-ów) mają silne wsparcie instytucjonalne i są jednymi z najważniejszych aktywności województwa w zakresie pomocy społecznej, które mają być cały czas kontynuowane. Zauważalna jest też zmiana podejścia samorządu do formy pomocy społecznej, która w większym stopniu ma polegać na pobudzaniu aktywności grup wykluczonych, a nie samym zapewnieniu im bezpieczeństwa socjalnego. Stąd też wskazana jest zmiana zapisów strategii, tak aby w większym stopniu odpowiadała rzeczywistym celom i możliwościom samorządu.

Ponadto, problematyczne jest niedostrzeżenie zapisanego w Strategii działania dotyczącego *rozwoju poradnictwa specjalistycznego*, a także brak wyraźnego opisu działania mającego *tworzyć niezbędną infrastrukturę socjalną w takim stopniu, aby była ona zagwarantowana w każdym powiecie*. Dodatkowo, część opisów działań w raportach ma raczej charakter monitoringu zjawisk niż opisywania faktycznych działań samorządu (jak opisy funkcjonowania rodzin zastępczych, chociaż monitoring miał dotyczyć tworzenia sprawnego systemu opieki zastępczej). Ograniczone również wydaje się realizowanie inicjowanie rozwoju wolontariatu i tworzenia grup samopomocowych. Część działań nie mieści się poza tym w ramach zapisów ze Strategii, jak choćby szkolenia pracowników pomocy społecznej.

5.4.6.4 Rekomendacje

W zakresie celu rekomenduje się wyraźne wskazanie na potrzebę działań aktywizujących, włączających wykluczone grupy społeczne, a nie jedynie zapewnianie im bezpieczeństwa socjalnego – tym bardziej, że podejmowane przez samorząd działania zmierzają właśnie w tym kierunku. Zarazem, powinno się zaktualizować zapisy w Strategii, wzięwszy pod uwagę możliwości ich realizacji – w szczególności likwidując martwy zapis o *rozwoju poradnictwa specjalistycznego, w tym rodzinnego*. Konieczna jest również bardziej zdecydowana i kompleksowa realizacja działań związanych inicjowaniem rozwoju wolontariatu i tworzenia grup samopomocowych. Ogółem, cel jako rzeczywiście strategicznie ważny dla województwa warmińsko-mazurskiego, powinien dalej pozostać w Strategii.

5.4.7 Cel operacyjny 2.7 Wzrost dostępności mieszkań

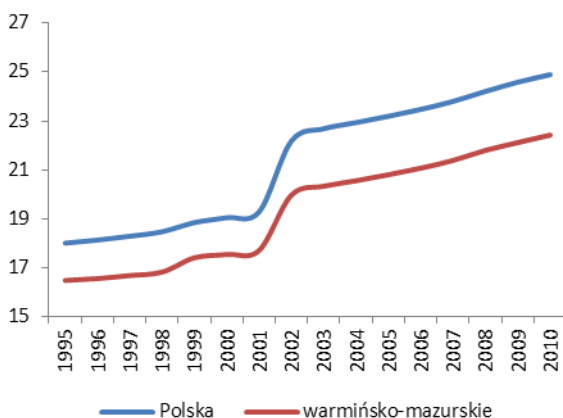
5.4.7.1 Kontekst interwencji

Wzrost dostępności mieszkań jest jednym z celów operacyjnych Strategii, choć władze województwa mają bardzo ograniczony wpływ na jego osiągnięcie. Dostępność mieszkań w województwie warmińsko-mazurskim jest mniejsza niż średnio w kraju, a tendencje wzrostowe jej mierników są podobne do tych obserwowanych w Polsce:

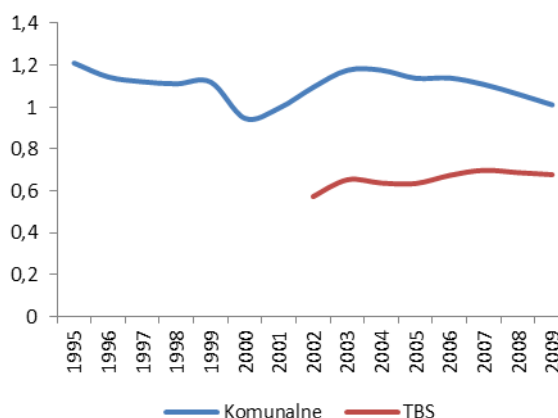
- wzrost powierzchni użytkowej mieszkań w ciągu ostatnich kilku lat wynikał w dużej mierze z ogólnopolskiej koniunktury i dostępności źródeł finansowania (program *Rodzina na Swoim*). W konsekwencji był on charakterystyczny dla całego kraju i nie jest sukcesem władz województwa.
- w podobny sposób należy skomentować rozwój budownictwa społecznego w ramach TBS i spadek powierzchni mieszkań komunalnych na jednego mieszkańca. Dynamiczny rozwój budownictwa społecznego jest obecny w całym kraju, a tempo wzrostu popularności tego narzędzia w województwie warmińsko-mazurskim nie odbiega od tego obserwowanego na poziomie kraju.
- brak planów zagospodarowania przestrzennego jest problemem charakterystycznym dla całego kraju i gminy warmińsko-mazurskiego nie są w tym przypadku wyjątkiem.

Podsumowując, choć w ostatnich latach nastąpiła pewna poprawa w zakresie mieszkalnictwa, to tempo zmian w regionie jest podobne do tego obserwowanego na tle kraju, a zarząd województwa ma nań ograniczony wpływ.⁹⁶

Wykres 96. Powierzchnia użytkowa mieszkań w m² na 1 mieszkańca w Polsce i warmińsko-mazurskim



Wykres 97. Powierzchnia użytkowa mieszkań komunalnych i mieszkań realizowanych w ramach TBS w relacji do wartości wskaźnika w kraju



Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych BDL GUS

5.4.7.2 Ocena zapisów

Zgodnie z opisem zawartym w Strategii, możliwości oddziaływania województwa na zasoby mieszkaniowe są dość ograniczone. Działania dla tego celu operacyjnego określone są zbyt szeroko i często leżą poza kompetencjami zarządu województwa. Wspieranie rozwoju budownictwa

⁹⁶ *Gospodarka mieszkaniowa w 2010 r.*, GUS, Warszawa, 2011.

czynszowego i różnych form budownictwa socjalnego lub inicjatyw służących obniżaniu kosztów budowy mieszkań jest możliwe jedynie w sferze lobbingowej. Działanie zapisane jako *remonty substancji mieszkaniowej* jest z kolei określone w sposób bardzo szeroki i nie jest precyzyjnie sformułowane. Na dostępność mieszkań oddziaływał w ostatnich latach głównie program *Rodzina na swoim*, realizowany niezależnie od Strategii. W konsekwencji, rekomenduje się ograniczenie celu do rozwoju budownictwa socjalnego i włączenie go do celu operacyjnego 2.6. Ocena realizacji

Wskaźniki dotyczące dostępności mieszkań w województwie systematycznie rosną, choć w ograniczonym stopniu wynika to z działań zarządu województwa. Istotny wpływ na wzrost dostępności mieszkań miały programy realizowane na poziomie krajowym, takie jak *Rodzina na swoim*, czy ogólna poprawa koniunktury w budownictwie.

Tabela 40. Cel operacyjny 2.7 – wskaźniki monitorowania

wskaźnik	wykres																								
liczba mieszkań na 1000 mieszkańców	<table border="1"> <tr><th>rok</th><td>1999</td><td>2000</td><td>2001</td><td>2002</td><td>2003</td><td>2004</td><td>2005</td><td>2006</td><td>2007</td><td>2008</td><td>2009</td></tr> <tr><th>wartość</th><td>285,1</td><td>295,2</td><td>297,3</td><td>312</td><td>315,4</td><td>317,7</td><td>320,5</td><td>323,7</td><td>327,6</td><td>332,1</td><td>335,4</td></tr> </table>	rok	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	wartość	285,1	295,2	297,3	312	315,4	317,7	320,5	323,7	327,6	332,1	335,4
rok	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009														
wartość	285,1	295,2	297,3	312	315,4	317,7	320,5	323,7	327,6	332,1	335,4														
powierzchnia użytkowa mieszkań w m ² na 1 mieszkańca	<table border="1"> <tr><th>rok</th><td>1999</td><td>2000</td><td>2001</td><td>2002</td><td>2003</td><td>2004</td><td>2005</td><td>2006</td><td>2007</td><td>2008</td><td>2009</td></tr> <tr><th>wartość</th><td>17,3</td><td>17,5</td><td>17,6</td><td>19,1</td><td>20,3</td><td>20,6</td><td>20,8</td><td>21,1</td><td>21,4</td><td>21,8</td><td>22,1</td></tr> </table>	rok	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	wartość	17,3	17,5	17,6	19,1	20,3	20,6	20,8	21,1	21,4	21,8	22,1
rok	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009														
wartość	17,3	17,5	17,6	19,1	20,3	20,6	20,8	21,1	21,4	21,8	22,1														
liczba mieszkań oddanych do użytkowania na 1000 mieszkańców	<table border="1"> <tr><th>rok</th><td>1999</td><td>2000</td><td>2001</td><td>2002</td><td>2003</td><td>2004</td><td>2005</td><td>2006</td><td>2007</td><td>2008</td><td>2009</td></tr> <tr><th>wartość</th><td>1,7</td><td>2,6</td><td>2,4</td><td>2</td><td>3,6</td><td>2,9</td><td>3,1</td><td>3,1</td><td>4,1</td><td>4,8</td><td>3,4</td></tr> </table>	rok	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	wartość	1,7	2,6	2,4	2	3,6	2,9	3,1	3,1	4,1	4,8	3,4
rok	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009														
wartość	1,7	2,6	2,4	2	3,6	2,9	3,1	3,1	4,1	4,8	3,4														

Źródło: Opracowanie własne na podstawie okresowych raportów z realizacji Strategii

Wspieranie dostępności mieszkań odbywa się w ramach pięciu działań:

- wspieranie rozwoju budownictwa czynszowego i różnych form budownictwa socjalnego – w raportach z realizacji Strategii wymienia się w ramach tego działania budowę mieszkań w ramach Towarzystw Budownictwa Społecznego (TBS), a także lokali komunalnych, rozbudowywanych przez gminy. Wpływ zarządu województwa zarówno na jedną, jak i drugą kategorię ogranicza się w zasadzie do działań lobbingowych. W 2007 r. oddano do użytku 246 mieszkań społecznych i komunalnych, rok później liczba ta wyniosła 308, a w 2009 r. było to 422.
- Opracowanie niezbędnych planów i infrastruktury pod budownictwo mieszkaniowe – miejscowe plany zagospodarowania przestrzennego leżą w gestii poszczególnych gmin, a jedynym działaniem, na który wpływ ma zarząd województwa jest procedura uzgadniania planów koordynowana przez Warmińsko-Mazurskie Biuro Planowania Przestrzennego w Olsztynie. Wciąż jednak znacząca część budownictwa mieszkaniowego powstaje na podstawie decyzji o warunkach zabudowy, a pokrycie gmin planami zagospodarowania przestrzennego jest niewystarczające.
- Realizacja infrastruktury na terenach przeznaczonych pod budownictwo mieszkaniowe – działania te realizowane są w pewnej mierze przez projekty inwestycyjne gmin. W 2007 r. zrealizowano jeden taki projekt, a w 2008 i 2009 r. po trzy przedsięwzięcia. Jedynym kanałem wpływu zarządu województwa na liczbę tego typu projektów jest dofinansowywanie ich z programów operacyjnych Unii Europejskiej.
- Działania zwiększające dostępność i różnorodność form finansowania budownictwa mieszkaniowego, wymienione w raportach z monitorowania Strategii związane są z rządowym programem *Rodzina na Swoim*. Władze województwa nie mają nań wpływu, w związku z czym określanie tego typu działań w Strategii jest nieuzasadnione.
- Remonty substancji mieszkaniowej w zasobach komunalnych pozostają w gestii poszczególnych gmin, również w tym przypadku wpływ zarządu województwa jest ograniczony.

Tabela 41. Cel operacyjny 2.7 – podsumowanie realizacji i monitoringu na poziomie działań

	działania/grupy działań	realizacja	monitoring
1	Wspieranie rozwoju budownictwa czynszowego i różnych form budownictwa socjalnego	TAK	TAK
2	Opracowanie niezbędnych planów i infrastruktury pod budownictwo mieszkaniowe	NIE	TAK
3	Realizacja infrastruktury na terenach przeznaczonych pod budownictwo mieszkaniowe	TAK	TAK
4	Działania zwiększające dostępność i różnorodność form finansowania budownictwa mieszkaniowego	NIE	TAK
5	Remonty substancji mieszkaniowej	NIE	TAK

Źródło: Opracowanie własne

W przypadku tego celu operacyjnego, raporty z monitoringu stosunkowo dobrze odzwierciedlają strukturę Strategii. Pomimo to, zawierają one szereg działań, które są niezależne od działań władz województwa. Niemniej, pozwalają na pewną ocenę stopnia wdrażania celu operacyjnego.

5.4.7.3 Rekomendacje

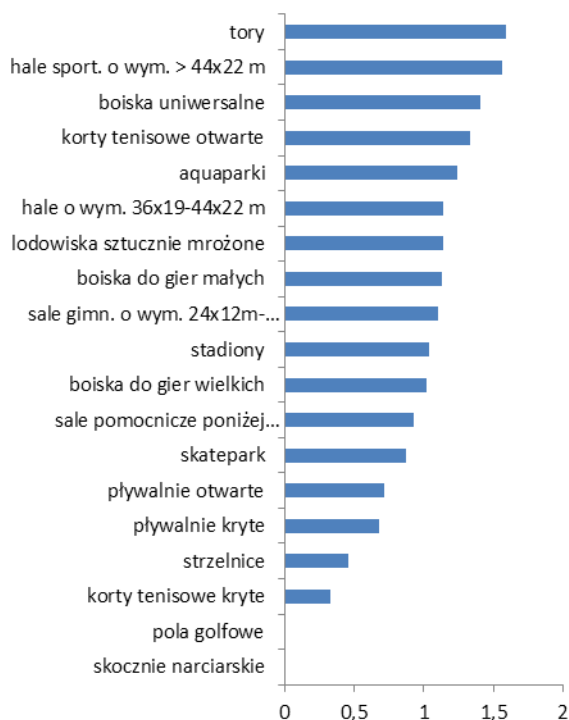
Cel operacyjny 2.7 zawiera zapisy, które są w dużej mierze niezależne od zarządu województwa. Choć wzrost dostępności mieszkań w ostatnich latach nieco się poprawił, to wciąż władze regionalne mają na nią niewielki wpływ. Większość zasobu mieszkań stanowi bowiem własność prywatną, a ich liczba zależy w większym stopniu od koniunktury gospodarczej, ustawodawstwa na poziomie kraju i innych czynników zewnętrznych. W konsekwencji, proponujemy usunąć ten cel operacyjny, problematykę mieszkań socjalnych przenosząc do celu operacyjnego 2.6 (związanego zabezpieczeniem socjalnym), zaś tworzenie planów zagospodarowania przestrzennego do celu operacyjnego 1.9 (dotyczącego doskonalenia administracji).

5.4.8 Cel operacyjny 2.8 Wzrost atrakcyjności bazy sportowo-rekreacyjnej

5.4.8.1 Kontekst interwencji

Zasób infrastruktury sportowo-rekreacyjnej, mierzony liczbą obiektów na mieszkańca, należy uznać za wystarczający, choć w kontekście niskiej gęstości zaludnienia oznacza to, że mieszkańcy województwa muszą przejechać większą odległość, aby się do nich dostać. Dla większości rodzajów infrastruktury sportowej jej dostępność jest wyższa niż średnio w kraju, przy czym dotyczy to głównie obiektów używanych przez miejscową ludność, takich jak hale sportowe, czy boiska. Niepokojący w kontekście rozwijania luksusowych usług turystycznych jest brak pól golfowych czy krytych kortów tenisowych. Ponadto, zdecydowanie zbyt mało jest narciarskich tras biegowych, które mogłyby stanowić magnes przyciągający odwiedzających region zimą. Warmia i Mazury ze względu na ukształtowanie terenu i warunki klimatyczne charakteryzują się świetnymi predyspozycjami do uprawiania tego sportu, dlatego należy intensyfikować wsparcie dla tego typu szlaków.

Wykres 98. Dostępność obiektów sportowych (liczba w przeliczeniu na mieszkańca) w relacji do średniej krajowej, 2010 r.



Wykres 99. Dostępność liniowej infrastruktury sportowo rekreacyjnej (długość w przeliczeniu na km² powierzchni województwa) w relacji do średniej krajowej, 2010 r.



Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych BDL GUS

Podsumowując, baza sportowo-rekreacyjna przeznaczona dla lokalnych mieszkańców jest rozwinięta stosunkowo dobrze, a w ostatnich latach odnotowano znaczącą poprawę w tym zakresie. Przy aktualizacji Strategii, warto położyć większy nacisk na rozwój infrastruktury sportowej przyciągającej turystów, takiej jak pola golfowe czy biegowe trasy narciarskie. Tego typu obiekty powinny być jednak uwzględnione w celu operacyjnym 1.5.

5.4.8.2 Ocena zapisów

Wzrost atrakcyjności bazy sportowo-rekreacyjnej jest stosunkowo istotny zwłaszcza w kontekście rozwijania potencjału turystycznego województwa. W przeciwieństwie do dużej części innych celów, w tym przypadku określono pięć działań zależnych od zarządu województwa. Zapisy Strategii są również stosunkowo precyzyjne, a sposób realizacji czterech działań nie budzi wątpliwości. Doprecyzować należy jednak sposób wspierania rozwoju działalności wykwalifikowanych organizatorów życia sportowo-rekreacyjnego. Wątpliwości budzi jedynie podniesienie tego zagadnienia do rangi celu operacyjnego – uwzględnienie rozbudowy bazy sportowo-rekreacyjnej w innych celach operacyjnych pozwoli w wystarczający sposób zagospodarować ten obszar tematyczny w Strategii.

5.4.8.3 Ocena realizacji

Wskaźniki realizacji Strategii dla celu operacyjnego 2.8 wskazują, że jest on realizowany. Pogląd ten potwierdzają wyniki badań ilościowych i jakościowych. Zdaniem jednego z respondentów, zarząd województwa jest przychylny każdej inicjatywie zmierzającej do rozbudowy infrastruktury sportowo-

rekreacyjnej. Postęp w tym zakresie jest również następstwem programu rządowego *Moje Boisko – Orlik 2012*.

Tabela 42. Cel operacyjny 2.8 – wskaźniki monitorowania

wskaźnik	wykres																								
<p>liczba pełnowymiarowych sal sportowych</p>	<table border="1"> <tr><th>rok</th><td>1999</td><td>2000</td><td>2001</td><td>2002</td><td>2003</td><td>2004</td><td>2005</td><td>2006</td><td>2007</td><td>2008</td><td>2009</td></tr> <tr><th>liczba sal</th><td>187</td><td>192</td><td>209</td><td>210</td><td>244</td><td>250</td><td>263</td><td>270</td><td>283</td><td>289</td><td>295</td></tr> </table>	rok	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	liczba sal	187	192	209	210	244	250	263	270	283	289	295
rok	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009														
liczba sal	187	192	209	210	244	250	263	270	283	289	295														
<p>liczba obiektów sportowych spełniających warunki do rozgrywania zawodów międzynarodowych</p>	<table border="1"> <tr><th>rok</th><td>1999</td><td>2000</td><td>2001</td><td>2002</td><td>2003</td><td>2004</td><td>2005</td><td>2006</td><td>2007</td><td>2008</td><td>2009</td></tr> <tr><th>liczba obiektów</th><td>0</td><td>0</td><td>0</td><td>0</td><td>0</td><td>0</td><td>0</td><td>5</td><td>6</td><td>6</td><td>6</td></tr> </table>	rok	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	liczba obiektów	0	0	0	0	0	0	0	5	6	6	6
rok	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009														
liczba obiektów	0	0	0	0	0	0	0	5	6	6	6														
<p>% gmin nieposiadających pełnowymiarowej sali gimnastycznej</p>	<table border="1"> <tr><th>rok</th><td>1999</td><td>2000</td><td>2001</td><td>2002</td><td>2003</td><td>2004</td><td>2005</td><td>2006</td><td>2007</td><td>2008</td><td>2009</td></tr> <tr><th>% gmin</th><td>0</td><td>38</td><td>29</td><td>27,5</td><td>20,7</td><td>19</td><td>18</td><td>17,2</td><td>17,2</td><td>17,2</td><td>15,5</td></tr> </table>	rok	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	% gmin	0	38	29	27,5	20,7	19	18	17,2	17,2	17,2	15,5
rok	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009														
% gmin	0	38	29	27,5	20,7	19	18	17,2	17,2	17,2	15,5														
<p>% wdrożenia wojewódzkiego programu budowy i modernizacji bazy sportowo-rekreacyjnej</p>	<table border="1"> <tr><th>rok</th><td>1999</td><td>2000</td><td>2001</td><td>2002</td><td>2003</td><td>2004</td><td>2005</td><td>2006</td><td>2007</td><td>2008</td><td>2009</td></tr> <tr><th>% wdrożenia</th><td>100</td><td>100</td><td>100</td><td>100</td><td>100</td><td>100</td><td>100</td><td>100</td><td>100</td><td>100</td><td>100</td></tr> </table>	rok	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	% wdrożenia	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100
rok	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009														
% wdrożenia	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100														

Źródło: Opracowanie własne na podstawie okresowych raportów z realizacji Strategii

Cel operacyjny realizowany jest poprzez pięć działań:

- Program Rozwoju Bazy Sportowej, uchwalany przez Sejmik Województwa jest zestawieniem inwestycji mających na celu osiągnięcie równomiernego rozkładu obiektów na terenie województwa. Preferowane są gminy, na których występują największe niedobory infrastruktury sportowej. Program zakłada wybudowanie pełnowymiarowych sal sportowych w każdej gminie, a wysokość możliwego do uzyskania dofinansowania z Funduszu Rozwoju Kultury Fizycznej (FRKF) sięga 70%. Dzięki środkom Unii Europejskiej i funduszom z innych źródeł, władze niektórych jednostek mogą wybudować sale sportowe niemal bez udziału własnego budżetu.
- budowa nowych i zagospodarowanie istniejących ośrodków oraz centrów sportu i rekreacji – w ramach tego działania w 2007 r. zrealizowano 6 inwestycji, w 2008 r. – 21, zaś w 2009 r. – 40 projektów. Znajdują się wśród nich kompleksy budowane w ramach programu *Moje Boisko-Orlik 2012*, rozbudowa stadionu w Lidzbarku Warmińskim czy modernizacja stadionu miejskiego w Ełku. Działania te są często dofinansowywane w ramach ZPORR i RPO WiM.
- modernizacja istniejącej bazy sportowej przy szkołach odbywa się przy współudziale środków z FRKF. Działanie to realizowane jest w stosunkowo najmniejszym stopniu – w 2007 r. zrealizowano jeden projekt, w 2008 r. – dwa, zaś w 2009 r. – również jeden.
- budowa i modernizacja ścieżek rowerowych oraz dróg prowadzących do ośrodków wypoczynku oraz organizacja ogólnodostępnych terenów do rekreacji w osiedlach mieszkaniowych nie jest monitorowana. Zarząd województwa ma jednak ograniczony wpływ na realizację działania.
- w ramach wspierania rozwoju działalności wykwalifikowanych organizatorów życia sportowo-rekreacyjnego dofinansowywane były różnorodne imprezy o charakterze sportowo-rekreacyjnym. W 2007 r. przeznaczono na ten cel niemal 2 mln zł, w 2008 r. było to już 2,6 mln, a w 2009 r. – ponad 4 mln zł. Ze środków z budżetu województwa dofinansowanych zostało 777 imprez, wśród których znalazły się takie wydarzenia jak *66 Rajd Polski*, *World Tour Siatkarzy plażowych* czy *Rajd Kormoran*.

Tabela 43. Cel operacyjny 2.7 – podsumowanie realizacji i monitoringu na poziomie działań

	działania/grupy działań	realizacja	monitoring
1	Program Rozwoju Bazy Sportowej	TAK	TAK
2	Budowa nowych i zagospodarowanie istniejących ośrodków oraz centrów sportu i rekreacji	TAK	TAK
3	Modernizacja istniejącej bazy sportowej przy szkołach	TAK	TAK
4	Budowa i modernizacja ścieżek rowerowych oraz dróg prowadzących do ośrodków wypoczynku oraz organizacja ogólnodostępnych terenów do rekreacji w osiedlach mieszkaniowych	TAK	NIE
5	Wspierania rozwoju działalności wykwalifikowanych organizatorów życia sportowo-rekreacyjnego	TAK	TAK

Źródło: Opracowanie własne

Spośród pięciu działań wymienionych w ramach tego celu operacyjnego, w raportach z monitoringu dokumentu opisuje się cztery. Te działania, które są w nich uwzględnione, opisano we właściwy sposób i zawierają wszystkie niezbędne informacje. Jediną rekomendacją odnoszącą się do systemu monitorowania jest więc uwzględnianie w kolejnych raportach z monitoringu Strategii również działań z zakresu ścieżek rowerowych i ogólnodostępnej infrastruktury rekreacyjnej.

5.4.8.4 Rekomendacje

Stan bazy sportowo-rekreacyjnej w województwie warmińsko-mazurskim jest zadowalający, zwłaszcza w obszarze obiektów służących lokalnej ludności, do czego przyczynia się konsekwentna realizacja Programu Rozwoju Bazy Sportowej. Problematyczny jest natomiast niewystarczający zakres przedsięwzięć podnoszących atrakcyjność turystyczną regionu (pola golfowe oraz narciarskie trasy biegowe). Cel operacyjny 2.8 nie powinien zostać utrzymany w Strategii nowej generacji, jednak niektóre jego elementy proponujemy pozostawić jako elementy strategicznej interwencji. Po pierwsze, rozbudowę infrastruktury przeznaczonej dla ruchu turystycznego powinna być koordynowana ze wsparciem tego sektora i podlegać tym samym rygorom (tj. wsparcie powinno być kierowane jedynie na realizację przedsięwzięć wpisujących w się koncepcję rozwoju turystyki w regionie). Po drugie, modernizację i rozbudowę bazy sportowo-rekreacyjnej na poziomie lokalnym należy powiązać z szerszą interwencją ukierunkowaną na zapewnienie dostępu do podstawowego pakietu usług publicznych.

5.4.9 Cel operacyjny 2.9 Poprawa jakości i ochrona środowiska

5.4.9.1 Kontekst interwencji

Czyste środowisko jest bardzo istotnym elementem przewagi konkurencyjnej województwa warmińsko-mazurskiego. Turyści odwiedzają region właśnie ze względu na niezanieczyszczone powietrze i lasy, stanowiące unikat na skalę europejską. W konsekwencji, troska o środowisko jest istotnym elementem utrzymywania potencjału województwa, a poziom życia ludności jest nieodłącznie powiązany z jego jakością.⁹⁷

⁹⁷ Program ochrony środowiska województwa warmińsko-mazurskiego na lata 2007-2010 z uwzględnieniem perspektywy na lata 2011-2014, UMWWM, Olsztyn, 2007.

W ostatnich latach w województwie warmińsko-mazurskim, podobnie jak w całym kraju, nastąpiła intensyfikacja działań mających na celu ochronę środowiska. Wymiernym ich efektem jest pewna poprawa jakości powietrza, czy zahamowanie procesu zanieczyszczania wód w województwie warmińsko-mazurskim.⁹⁸ Zwiększona dbałość o gospodarkę drzewną zaowocowała wzrostem lesistości, zaś racjonalna gospodarka wodno-ściekowa umożliwiła ograniczenie zanieczyszczenia wód. Odsetek ludności obsługiwanej przez oczyszczalnie ścieków i posiadających dostęp do wodociągów zbliżył się do średniej europejskiej. Na szczególne podkreślenie zasługuje również rola energetyki odnawialnej w województwie, która zwiększając się istotnie w ostatnich latach, dorównała poziomowi obserwowanemu w wielu lepiej rozwiniętych krajach Europy zachodniej.

Z drugiej strony, problematyka ochrony środowiska wywołuje wiele problemów. Wśród urzędników i lokalnej ludności często postrzegana jest jako bariera inwestycyjna, a wydatki na jej poprawę jako marnotrawienie środków. Wodociągowanie następuje często zanim zbudowana jest kanalizacja, co zwiększa zagrożenie powierzchni ziemi odpadami z przeciekających szamb. Problemem mazurskich jezior są również zrzuty nieczystości z jachtów, wynikające z braku wystarczającej liczby marin i mentalności samych żeglarzy. Następstwem braku planów zagospodarowania przestrzennego jest z kolei chaotyczna zabudowa niszcząca krajobraz, a niewłaściwie rozumiana dbałość o bezpieczeństwo ruchu drogowego prowadzi do bezpowrotnej utraty niepowtarzalnych alei. Plany zagospodarowania odpadów i inne procedury mające na celu ochronę środowiska są często postrzegane przez urzędników jako niepotrzebna biurokracja i są wykonywane bez należytej staranności. Problemem warmińsko-mazurskich miasteczek jest również zanieczyszczenie powietrza ze źródeł prywatnych, wynikające ze spalania w piecach odpadów bądź węgla i małej popularności bardziej przyjaznych dla środowiska form ogrzewania domów.

Podsumowując, choć w ostatnich latach w obszarze ochrony środowiska odnotowano znaczący postęp, to władze województwa wciąż stoją przed pewnymi wyzwaniem w tym zakresie. Największym z nich jest zmiana mentalności ludności, sprawiająca, że zaczną oni dbać o środowisko naturalne samodzielnie, bez impulsu ze strony władz. Jest to jednak proces długotrwały wymagający mnóstwa wysiłku i środków finansowych, którego efektów można spodziewać się w odległej przyszłości.

5.4.9.2 Ocena zapisów

Ochrona środowiska jest bardzo istotną częścią zadań państwa zwłaszcza zważywszy na atrakcyjność turystyczną regionu. Czyste środowisko jest tym, co buduje przewagę konkurencyjną województwa i sprawia, że liczba odwiedzających rośnie. Strategia proponuje liczne działania z zakresu ochrony środowiska zgrupowane w 4 kategorie dotyczące odpowiednio ochrony wód, ochrony powierzchni ziemi, poprawy jakości i ochrony powietrza oraz ochrony walorów krajobrazowych.

W zakresie ochrony jakości wód wyróżniono pięć działań, z których cztery są określone precyzyjnie. Uściślenia wymaga jedynie sposób zmniejszenia zanieczyszczeń obszarowych pochodzących z rolnictwa. Nie jest jasne w jaki sposób cel ten miałby zostać osiągnięty. Ponadto, władze województwa mają ograniczony wpływ na opracowanie bilansów i programów zlewniowych. W ramach poprawy jakości i ochrony powierzchni ziemi określono cztery działania. W tym przypadku, wszystkie działania są w pewnym stopniu zależne od władz województwa, również precyzja ich sformułowania nie budzi wątpliwości.

⁹⁸ *Raport o stanie środowiska województwa warmińsko-mazurskiego w 2010 roku.* WIOŚ, Olsztyn, 2011.

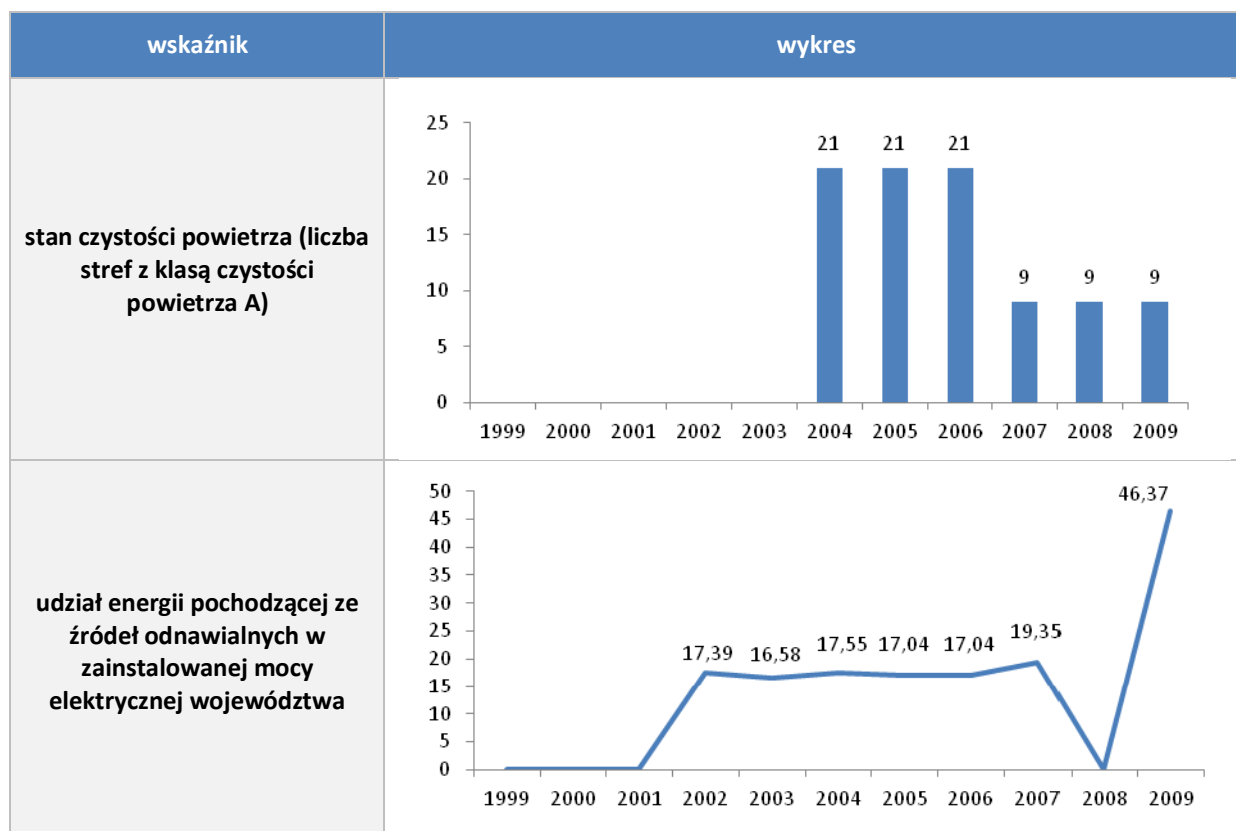
Pewnych zmian wymagają zapisy celu operacyjnego w obszarze ochrony jakości powietrza – część z nich zawiera mało konkretne zadania i jest myśleniem życzeniowym władz województwa. Ograniczenie emisji zanieczyszczeń przemysłowych jest zależne od przedsięwzięć i prawa uchwalanego na poziomie krajowym. Preferowanie transportu przyjaznego środowisku jest możliwe jedynie w sferze komunikacji publicznej, bezpośrednio podległej zarządowi województwa. Wdrażanie działań takich jak wykorzystywanie odnawialnych źródeł energii czy preferowanie technologii redukujących hałas jest możliwe dzięki RPO WiM.

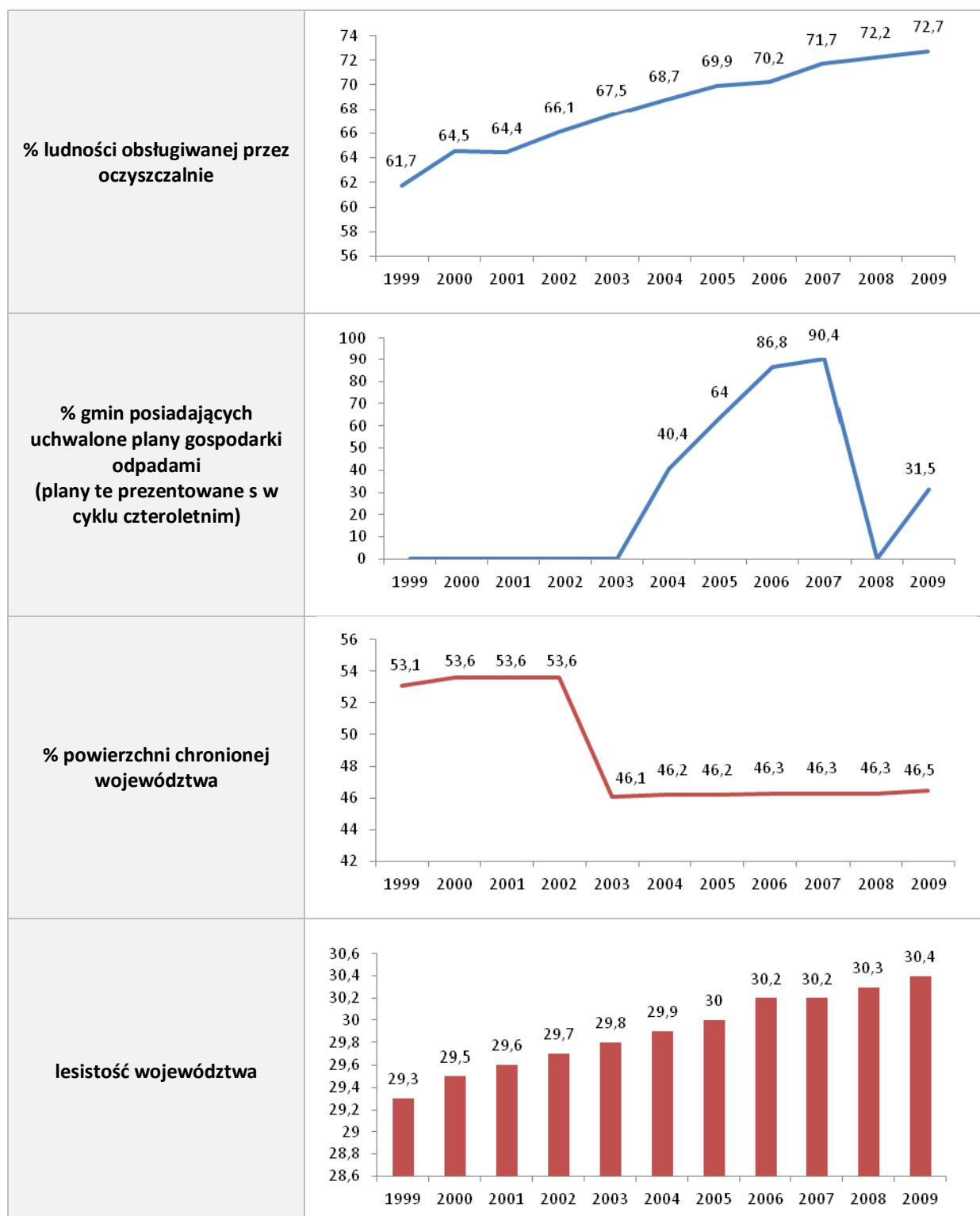
W ramach zachowania walorów krajobrazowych zaplanowano z jednej strony podniesienie rangi ochronnej niektórych obszarów, a z drugiej – restytucję fauny i flory, renaturalizację bagien, łąk i torfowisk, a także zapewnienie warunków dla wędrówek zwierząt. Działania te powinny być realizowane we współpracy z szerokim spektrum podmiotów zajmujących się tego typu aktywnością, w szczególności z organizacjami pozarządowymi.

5.4.9.3 Ocena realizacji

Wskaźniki realizacji dla celu operacyjnego 2.9 wskazują na poprawę sytuacji przede wszystkim w zakresie oczyszczalni ścieków i gospodarki wodno-ściekowej. Wdrażanie licznych przedsięwzięć współfinansowanych ze środków Unii Europejskiej pozwoliło na znaczącą poprawę sytuacji w tym zakresie. Warto zwrócić również uwagę na znaczący wzrost odsetka energii pochodzącej ze źródeł odnawialnych w 2009 r., a także na podniesienie lesistości województwa. Odsetek powierzchni chronionej województwa również powoli, lecz systematycznie rośnie. Interpretacja zmian pozostałych mierników jest niemożliwa ze względu na zmiany w sposobie obliczania liczby stref czystości powietrza i ustawowe regulacje długości cyklu w zakresie planów zagospodarowania odpadów.

Tabela 44. Cel operacyjny 2.9 – wskaźniki monitorowania





Źródło: Opracowanie własne na podstawie okresowych raportów z realizacji Strategii

Do podobnych wniosków prowadzi analiza sprawozdań z monitoringu Strategii.

- Plany gospodarowanie wodami w dorzeczach dla województwa warmińsko-mazurskiego opracowywane są przez Regionalny Zarząd Gospodarki Wodnej w Warszawie i Gdańsku, a więc władze województwa nie dysponują narzędziami do wpływania na opracowanie bilansów i planów zlewniowych. Możliwe jest jedynie oddziaływanie pośrednie poprzez działania lobbingowe – nie są one jednak monitorowane przez raporty z realizacji Strategii.

- W ramach porządkowania gospodarki wodno-ściekowej, w 2007 r. zainwestowano niemal 90 mln zł, w 2008 r. – 85 mln zł, zaś w 2009 r. – niemal 300 mln zł. Wydatki te finansowane były w istotnej części z funduszy strukturalnych Unii Europejskiej, w ramach ZPORR, ale również z Funduszu Spójności. W latach 2010-2011, a także w najbliższej przyszłości wydatki tego typu były i będą w dużej mierze finansowane zgodnie z RPO WiM i PO LiŚ. Niebagatelne znaczenie mają także inwestycje wykorzystujące środki pochodzące z budżetów gmin. Ponadto, część pieniędzy finansujących tego typu przedsięwzięcia pochodzi ze źródeł prywatnych (przedomowe oczyszczalnie ścieków). Dodatkowo warto wspomnieć o projektach dotyczących zabezpieczenia przeciwpowodziowego Żuław, realizowanych przez Żuławski Zarząd Melioracji i Urządzeń Wodnych w Elblągu i Regionalny Zarząd Gospodarki Wodnej w Gdańsku i wpisanych na listę projektów indywidualnych Programu Operacyjnego Infrastruktura i Środowisko.
- Również wydatki na działanie określone jako budowa i modernizacja sieci wodnych oraz stacji uzdatniania wody były w dużej mierze finansowane ze środków Unii Europejskiej. W 2007 r. wydatki inwestycyjne na ten cel przekroczyły 70 mln zł, w 2008 r. było to 55 mln, a w 2009 r. – ponad 100 mln zł.
- Działanie *Prawidłowe rolnicze użytkowanie gleby i zachęty do rozwoju rolnictwa ekologicznego* wdrażane jest poprzez szkolenia dla rolników, konferencje i wyjazdy studyjne. W 2009 r. z budżetu województwa sfinansowano wyjazd na Międzynarodowe Targi Żywności i Produktów Ekologicznych *BioFach'2009* w Norymberdze.
- Zalesienia i zadrzewienia realizowane są w dużej mierze przez Lasy Państwowe i osoby prywatne, a więc jednostki niezależne od władz województwa. Z drugiej strony, zarząd województwa animuje i koordynuje działania na rzecz zwiększania powierzchni lasów w województwie, m.in. poprzez takie dokumenty jak *Wojewódzki Program Zwiększania Lesistości*. Zgodnie z tym dokumentem, podstawowymi działaniami podejmowanymi przez władze województwa jest odpowiednia promocja Programu i koordynacja działań prowadzonych przez inne instytucje. W raporcie z monitorowania Strategii nie wspomina się o stanie realizacji tego dokumentu.
- Restytucja gatunków fauny i flory również realizowana jest przez jednostki niezależne od zarządu województwa i współfinansowana przez takie instytucje jak Lasy Państwowe i Wojewódzki Fundusz Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej. Ponadto, tego typu projektami zajmują się również organizacje pozarządowe lub podmioty zarządzające poszczególnymi obszarami leśnymi. W ostatnich latach, w województwie przeprowadzono m.in. reintrodukcję rysia w Puszczy Piskiej, ochroną objęta jest również populacja żubrów w Puszczy Boreckiej.
- Redukcja emisji zanieczyszczeń odbywa się głównie przy pomocy projektów termomodernizacyjnych współfinansowanych z funduszy unijnych i środków samorządowych.
- Wykorzystywanie odnawialnych źródeł energii wspierane jest poprzez dofinansowywanie przez instytucje takie jak Fundacja Ekofundusz, NFOŚiGW czy WFOŚiGW. Dodatkowym źródłem środków mogą być preferencyjne kredyty, udzielane przez Bank Ochrony Środowiska. Na realizację projektów realizujących działania z tego zakresu przeznaczono w 2007 r. 1,6 mln zł, w 2008 r. – 9,9 mln zł, a w 2009 r. – 11,8 mln zł. Choć więc nakłady na realizację tego typu projektów stopniowo rosną, to wciąż są one niewystarczające

w kontekście potrzeb energetycznych ludności. W konsekwencji, Strategia w tym obszarze tematycznym realizowana jest w zbyt małym stopniu.

- Renaturalizacja bagien, łąk i torfowisk prowadzona była przez takie podmioty jak Lasy Państwowe czy Welski Park Krajobrazowy, a więc jednostki, na które władze województwa mają niewielki wpływ. Ponadto, realizacja działania prowadzona jest w stosunkowo niewielkiej skali – w 2007 r. zrealizowano 9 projektów, w 2008 r. było to 7 przedsięwzięć, a w 2009 r. – tylko 1.
- Zapewnienie warunków do wędrówek zwierząt opiera się na działaniach podmiotów realizujących inwestycje drogowe, jest więc częścią działań opisywanych w ramach celu operacyjnego 3.1. Budowa odpowiednich przepustów dla zwierząt jest obecnie obowiązkową częścią każdej inwestycji drogowej, a decyzje o lokalizacji największych elementów infrastruktury sieciowej poprzedzane są oceną oddziaływania na środowisko, co skutkuje koniecznością zapewnienia zwierzętom odpowiednich warunków do wędrówek. Można więc uznać, że ten obszar celu operacyjnego 2.9 jest realizowany.
- Racjonalne użytkowanie kopalin opiera się na rozsądnym wydawaniu koncesji na wydobycie przez władze województwa. Sposób wydawania koncesji i uwzględnienia Strategii przy prowadzeniu tego typu działań nie jest opisany w raportach z realizacji Strategii.
- Działania odnoszące się do rekultywacji wyrobisk, mogą być współfinansowane ze środków Unii Europejskiej oraz WFOŚiGW. W 2008 r. wydano na ten cel jedynie nieco ponad 30 tys. zł, dopiero w 2009 r. nastąpiło przyspieszenie wdrażania działania i wydano na ten cel 3 mln zł. Środki te są bardzo niewielkie, a więc Strategia w tym obszarze tematycznym nie jest realizowana.

Podsumowując, należy stwierdzić, że cel operacyjny jest wdrażany przy czym proces ten w dużej mierze jest niezależny od władz województwa. Ogromnym impulsem rozwojowym dla ochrony środowiska w województwie warmińsko-mazurskim są fundusze strukturalne Unii Europejskiej. Warto również zaznaczyć, że o ile w przypadku niektórych działań (np. gospodarki wodno-ściekowej czy energii odnawialnej) odniesiono zadowalające efekty rzeczowe, o tyle na pozostałe zadania (np. restytucja gatunków fauny i flory czy renaturalizacja bagien, łąk i torfowisk) były realizowane w stosunkowo niewielkim zakresie, przede wszystkim z uwagi na ograniczone możliwości finansowania.

Tabela 45. Cel operacyjny 2.9 – podsumowanie realizacji i monitoringu na poziomie działań

	działania/grupy działań	realizacja	monitoring
1	Ochrona wód	TAK	TAK
2	Ochrona powierzchni ziemi	TAK	TAK
3	Redukcja zanieczyszczeń powietrza	TAK	TAK
4	Zachowanie walorów krajobrazowych	TAK	TAK

Źródło: Opracowanie własne

Cel operacyjny 2.9 jest stosunkowo rozbudowany i zawiera w sumie dwadzieścia działań. Osobne monitorowanie każdego spowodowałoby więc znaczące rozbudowanie raportów z monitoringu Strategii, które mogłyby utrudnić odbiór i szybką ocenę stanu jego wdrażania. Intuicyjnym lekiem na ten problem jest opisywanie działań w układzie grup tematycznych zdefiniowanych w Strategii –

tak odzwierciedlone w raportach z monitoringu są projekty dotyczące dostępności i spójności komunikacyjnej (cel operacyjny 3.1). W przypadku ochrony środowiska, autorzy raportów zdecydowali się pójść inną drogą i opisują działania w sposób wybiórczy (przykładami działań, których nie uwzględniono w monitoringu są *podniesienie rangi ochronnej niektórych obszarów* czy *preferowanie przyjaznego dla środowiska transportu publicznego*). Rozwiązanie to jest w swej istocie mniej przejrzyste i dlatego w kolejnych edycjach zaleca się zmienić układ opisu projektów realizowanych w ramach celu operacyjnego 2.9.

5.4.9.4 Wnioski i rekomendacje

W ostatnich latach w województwie warmińsko-mazurskim można zaobserwować systematyczną poprawę stanu środowiska. Wynika to z jednej strony ze stosunkowo wysokich nakładów inwestycyjnych zasilanych środkami z funduszy strukturalnych Unii Europejskiej, a z drugiej ze stopniowej zmiany podejścia do ochrony środowiska wśród mieszkańców oraz instytucji publicznych. Zapisy celu operacyjnego 2.9 należy uznać za prawidłowe, podczas prac nad aktualizacją Strategii warto jednak zwrócić uwagę na:

- konieczność wprowadzenia hierarchizacji działań, uwzględniającej także realne możliwości interwencji samorządu województwa;
- spojrzenia na środowisko naturalne także jako na zasób ściśle powiązany ze zidentyfikowanymi endogenicznymi potencjałami regionu, przede wszystkim rozwojem turystyki oraz rolnictwa i przetwórstwa spożywczego.

5.4.10 Cel strategiczny 2 – podsumowanie

Zakres przedsięwzięć identyfikowanych w ramach monitoringu jako wpisujące się w poszczególne cele operacyjne priorytetu 2 Strategii jest bardzo szeroki. Należy jednak zauważyć, że duża część z nich ma charakter rutynowy, tj. wynika z realizacji obowiązków nakładanych na poszczególne instytucje niezależnie od systemu realizacji Strategii. Generalnie, sposób sformowania większości działań należy uznać za dość ogólnikowy, co stwarza ryzyko rozproszenia interwencji oraz, w konsekwencji, braku realizacji przedsięwzięć kluczowych z punktu widzenia rozwoju regionu.

kluczowy wniosek

Dotychczasowa realizacja celu strategicznego 2 jest zgodna z zapisami badanego dokumentu, które jednak w istotnej części odnoszą się do zadań o charakterze rutynowych.

rekomendacja

W nowej generacji Strategii należy dokonać silniejszej koncentracji interwencji na tych zagadnieniach, których waga i charakter uzasadnia interwencję ze szczebla wojewódzkiego.

Tabela 46. Cel strategiczny 2 – szczegółowe rekomendacje.

nazwa	rekomendacja
2.1 <i>Dostosowanie systemu edukacji do potrzeb rynku pracy</i>	Pozostawienie celu operacyjnego, większa koncentracja interwencji na kluczowych dla regionu kierunkach kształcenia, rozszerzenie zakresu o wszystkie inicjatywy związane z kształceniem ponadgimnazjalnym i wyższym (dotychczas częściowo w ramach celu 2.2), które także mają niebagatelne znaczenie dla dopasowania edukacji do potrzeb rynku pracy. W kontekście nadchodzących zmian

		demograficznych, silniejszy niż dotychczas nacisk powinien zostać położony na wsparcie kształcenia ustawicznego, w tym także nieformalnego.
2.2	Różnorodna i dostępna edukacja	Ograniczenie celu do kształcenia na poziomie gimnazjalnym i niższym, celem interwencji powinno być zagwarantowanie dostępności edukacji o ściśle określonych parametrach wszystkim mieszkańcom regionu – edukacja jako usługa publiczna.
2.3	Rozwój społeczeństwa obywatelskiego	Utrzymanie celu operacyjnego. Przyjęcie szerokiego rozumienia społeczeństwa obywatelskiego. Ukierunkowanie na 3 rodzaje działań: wspieranie spójności społecznej, ułatwienie realizacji inwestycji strukturalnych, praca nad kapitałem społecznym.
2.4	Wysoki poziom zabezpieczenia i dostępności usług medycznych	Pozostawienie celu operacyjnego, przy czym konieczna jest większa niż dotychczas koncentracja interwencji. Problemem zapisów obecnej wersji Strategii jest ich nadmierna ogólnikowość, ponieważ wpisują się w nie praktycznie dowolne (także rutynowe) działania związane z profilaktyką i ochrona zdrowia. Priorytetem w nowej generacji dokumentu powinny być: 1) zapewnienie dostępności usług medycznych o ściśle określonych parametrach, 2) włączenie do planowanej interwencji zadań wspierających komercyjny wymiar usług dla osób starszych.
2.5	Zapewnienie bezpieczeństwa publicznego	Pozostawienie celu operacyjnego połączone z jego gruntowną modyfikacją: w szczególności należy skoncentrować się na działaniach uzasadniających interwencję strategiczną ze szczebla wojewódzkiego (koordynacja działań służb, ochrona przeciwpowodziowa), przy jednoczesnym wyłączeniu zadań o charakterze rutynowym, których realizacji przebiegać będzie niezależnie od wdrażania Strategii.
2.6	Zapewnienie bezpieczeństwa socjalnego sprzyjającego integracji oraz zapobieganiu wykluczeniu społecznemu	Problematyka integracji społecznej powinna pozostać ważnym elementem interwencji także w Strategii nowej generacji. Silniej niż dotychczas należy jednak wyeksponować działania aktywizujące osoby i środowiska wykluczone - wykraczające poza zapewnienie im bezpieczeństwa socjalnego.
2.7	Wzrost dostępności mieszkań	Ograniczenie celu do rozwoju budownictwa socjalnego oraz komunalnego i włączenie go do celu operacyjnego 2.6.
2.8	Wzrost atrakcyjności bazy sportowo-rekreacyjnej	Rozdzielenie działań pomiędzy zadania związane z infrastrukturą turystyczną (cel 1.5 - ścieżki rowerowe) oraz bazą sportowo-rekreacyjną na poziomie lokalnym (zmodyfikowany cel 2.2), do której dostęp powinien być elementem pakietu podstawowych usług publicznych.
2.9	Poprawa jakości i ochrona środowiska	Pozostawienie celu operacyjnego uwzględniające częściową korektę jego zakresu (hierarchizacja działań, uwzględnienie realnych możliwości samorządu województwa) oraz konieczność powiązania interwencji w obszarze ochrony środowiska z zadaniami wspierającymi endogeniczne potencjały Warmii i Mazur.

Źródło: Opracowane własne

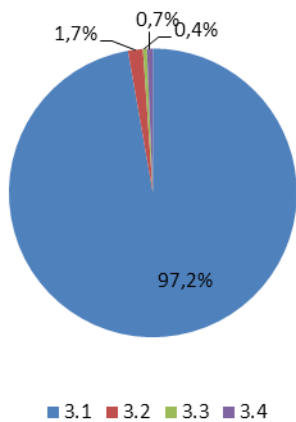
5.5 Cel strategiczny 3 *Nowoczesne sieci*

Trzeci cel strategiczny jest znacznie silniej od pozostałych ukierunkowany przestrzennie. Obejmuje on zwiększenie dostępności komunikacyjnej województwa warmińsko-mazurskiego w ujęciu zewnętrznej oraz wewnętrznej spójności komunikacyjnej. Jako cele operacyjne wyróżniono także inwestycje w obszarze infrastruktury energetycznej, intensyfikację współpracy międzyregionalnej oraz monitoring środowiska.

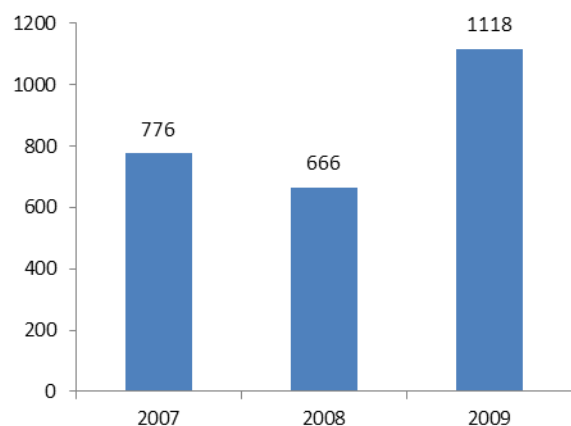


Dotychczasowa realizacja celu strategicznego 3 została zdominowana przez cel operacyjny 3.1 obejmujący rozbudowę infrastruktury transportowej. Znacznie mniejsze były zidentyfikowane przez system monitoringu nakłady na realizację pozostałych celów operacyjnych, choć warto zauważyć, że w przypadku infrastruktury energetycznej wynikało to nie tyle z faktycznego braku działań w badanym okresie, co raczej z braku dostępu do danych na temat inwestycji realizowanych przez dostawców energii.

Wykres 100. Struktura łącznych wydatków na realizację celów operacyjnych w ramach priorytetu 3 w latach 2007-2009



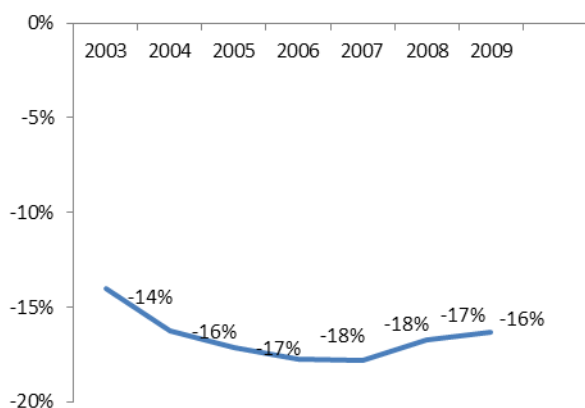
Wykres 101. Poziom łącznych wydatków na realizację celów operacyjnych w ramach priorytetu 3 w latach 2007-2009



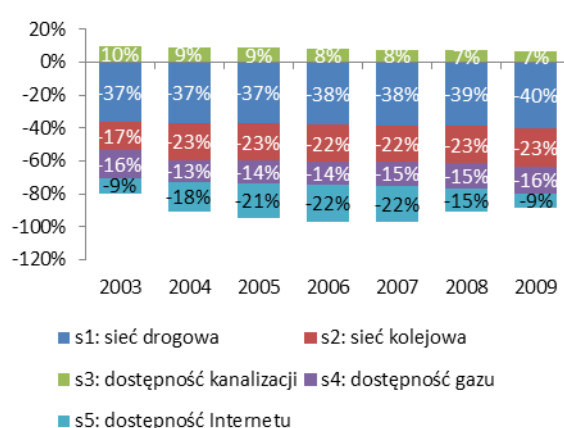
Źródło: Opracowanie własne na podstawie raportów okresowych z realizacji Strategii

Syntetyczny wskaźnik monitorowania celu strategicznego 3 wskazuje na niezadowalającą sytuację województwa warmińsko-mazurskiego w porównaniu z resztą kraju. Choć jest to częściowo związane z niewielką gęstością sieci osadniczej województwa warmińsko-mazurskiego, na szczególnie niskim poziomie znajduje się gęstość sieci drogowej i kolejowej. Znajduje to swoje przełożenie na jedną z najniższych w Polsce wartości wskaźnika międzygałęziowej dostępności transportowej. Mieszkańcy Warmii i Mazur mają także gorszy niż przeciętnie w kraju dostęp do sieci gazowniczej oraz Internetu, relatywnie bardziej gęsta jest jedynie sieć kanalizacyjna.

Wykres 102. Wskaźnik syntetyczny monitorowania celu strategicznego 3: wartość ogólna



Wykres 103. Wskaźnik syntetyczny monitorowania celu strategicznego 3: dekompozycja na części składowe



Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych z systemu SMS

5.5.1 Cel operacyjny 3.1 Zwiększenie zewnętrznej dostępności komunikacyjnej oraz wewnętrznej spójności

5.5.1.1 Kontekst interwencji

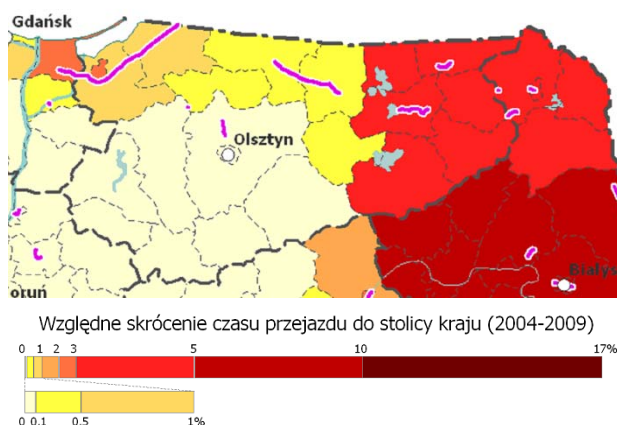
Podstawowym problemem sieci transportowej jest fakt, że zdecydowana większość szlaków komunikacyjnych została wytyczona w czasach, kiedy województwo było częścią Niemiec. W konsekwencji mają one przebieg równoleżnikowy, większość obszarów jest bardzo słabo połączona z Warszawą. Problem ten dotyczy zarówno szlaków drogowych, jak też kolejowych, i znacząco utrudnia wykorzystywanie przez województwo wzrostu znaczenia gospodarczego stolicy kraju.⁹⁹ Dodatkowo, większość inwestycji dotyczy rozbudowy już istniejących szlaków transportowych, a więc tylko częściowo poprawia dostęp do stolicy kraju. Innym problemem często wskazywanym przez respondentów są uwarunkowania prawne dotyczące ochrony przyrody, które często utrudniają budowę nowych szlaków transportowych, a także pagórkowate ukształtowanie terenu. Wszyscy respondenci zwracali również uwagę na konieczność podniesienia rangi DK16 do drogi ekspresowej. Podsumowując, wywiady IDI i SSI przeprowadzone z interesariuszami potwierdzają aktualność diagnozy sformułowanej w Strategii.

Projekty realizowane w ramach polityki spójności w znaczącym stopniu wpłynęły na poprawę dostępności komunikacyjnej województwa warmińsko-mazurskiego. Szczególnie w ramach obecnej perspektywy finansowej realizowana bądź przewidziana do realizacji jest realizacja dużych inwestycji

⁹⁹ Zgodnie z koncepcją rozwoju polaryzacyjno-dyfuzyjnego.

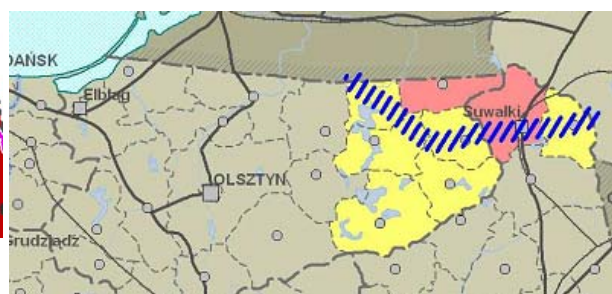
drogowych, zwiększających dostępność zewnętrzną regionu (w zachodniej części województwa: S7, S22). Pomimo to, wciąż brakuje dobrego połączenia z Warszawą (S7 na terenie Mazowsza) oraz wielu fragmentów DK16.

Mapa 31. Względne skrócenie czasu przejazdu do stolicy kraju na skutek inwestycji realizowanych w latach 2004-2006



Źródło: Ocena wpływu inwestycji infrastruktury transportowej realizowanych w ramach polityki spójności na wzrost konkurencyjności regionów, IGiPZ PAN, Warszawa, 2010.

Mapa 32. Obszary o najgorszej dostępności w komunikacji drogowej (kolor żółty – 90-120 minut dojazdu do ośrodka wojewódzkiego, kolor czerwony - ponad 120 minut)



Źródło: Krajowa Strategia Rozwoju Regionalnego 2010-2020

Zgodnie z ewaluacją inwestycji transportowych,¹⁰⁰ wpływ projektów transportowych realizowanych w ramach poprzedniej perspektywy jest odczuwalny poprzez skrócenie czasu podróży pomiędzy powiatami a stolicą województwa, jak również pomiędzy powiatami a Warszawą. W pierwszym przypadku wpływ inwestycji transportowych realizowanych w ramach NPR 2004-2006 był niewielki – w większości przypadków nie przekraczał jednego procenta. Wynika to z faktu, że w ramach poprzedniej perspektywy nie zrealizowano istotnych inwestycji poprawiających przepustowość dróg w kierunku Olsztyna, w bieżącej perspektywie uległo to zmianie – realizowanych jest również więcej projektów transportowych. Skalę zmian wynikających z likwidacji transportowych „wąskich gardeł” pokazuje wpływ budowy drogi ekspresowej S8 na odcinku Radzymin–Wyszków na skrócenie czasu podróży do stolicy z podregionu ełckiego, który wyniósł od 3 do 5%. Wnioski z ewaluacji pokazują, jak bardzo znaczące inwestycje infrastrukturalne oddziałują na czas podróży. Warto zauważyć, że w porównaniu z obecną perspektywą, realizowane w latach 2004-2006 projekty są znacznie mniejsze, a więc można się spodziewać istotnej poprawy dostępności komunikacyjnej województwa. Szczególną uwagę należy zwrócić na poprawę dostępności komunikacyjnej północnych rubieży regionu, będących jednym z najtrudniej dostępnych komunikacyjnie regionów kraju.

Drogi lokalne mają nieco mniejsze znaczenie dla gospodarki regionu, tym niemniej pozostają istotne dla mieszkańców okolicznych obszarów – poprawiają jakość życia i zmniejszają wypadkowość. W pewnym stopniu jakość dróg lokalnych w ostatnich latach się poprawiła dzięki inwestycjom współfinansowanym ze środków Unii Europejskiej oraz Narodowego Programu Budowy Dróg Lokalnych.

¹⁰⁰ Ocena wpływu inwestycji infrastruktury transportowej realizowanych w ramach polityki spójności na wzrost konkurencyjności regionów, IGiPZ PAN, Warszawa, 2010.

Infrastruktury kolejowej i drogowej dotyczą podobne problemy. Od kilkudziesięciu lat nie wybudowano w województwie nowych linii kolejowych. Olsztyn jest słabo skomunikowany z Warszawą – co więcej, linia kolejowa przez Działdowo zaprojektowana jest jako szlak lokalny i nie ma możliwości poprawy jej parametrów bez radykalnej przebudowy. Do pewnego stopnia szansą dla regionu jest rozbudowa połączenia Poznań-Olsztyn-Korsze, większą rolę odgrywa jednak trwająca modernizacja linii kolejowej 9 (E-65) Warszawa-Gdynia.

Istotnym problemem dla rozwoju turystycznego województwa jest również brak funkcjonującego portu lotniczego. Podróż z najbliższych portów lotniczych – w Modlinie (planowany) i Gdańsku trwa ok. trzech godzin, co dla wielu zagranicznych turystów stanowi znaczącą barierę, uniemożliwiającą im dotarcie do Krainy Wielkich Jezior. W najbliższych latach jednak sytuacja województwa w tym zakresie ulegnie zmianie dzięki budowie portu lotniczego Szczytno-Szymany.

5.5.1.2 Ocena zapisów

Cel operacyjny 3.1 jest najważniejszym w priorytecie *Nowoczesne sieci*. Dotyczy bowiem spójności komunikacyjnej, która oddziałuje na przewagi konkurencyjne województwa i jest bezpośrednio związana z rozwojem gospodarczym. Jak pokazuje kontekst interwencji, dostępność komunikacyjna województwa wciąż jest niska.

Zapisy Strategii w obszarze dostępności komunikacyjnej są bardzo szerokie i podzielone na siedem kategorii. W przypadku tak szerokiego celu operacyjnego zastosowanie takiego zabiegu jest uzasadnione, pozwala bowiem usystematyzować planowane działania. Wyróżnione kategorie to:

- Rozwój infrastruktury teleinformatycznej – zapisy w ramach tego obszaru tematycznego są ogólne i dotyczą wdrażania *Strategii Informatyzacji Województwa Warmińsko-Mazurskiego*. Z drugiej strony można ją potraktować jako integralną część Strategii. Pomimo to, szeroko rozumiane zagadnienie informatyzacji powinno być ujęte w ramach celu operacyjnego 1.8 dotyczącego społeczeństwa informacyjnego. Proponuje się więc zawężenie zapisów na *rozbudowa sieci szkieletowej zgodnie ze Strategią Informatyzacji Województwa Warmińsko-Mazurskiego*.
- Infrastruktura drogowa – ten cel operacyjny jest określony w sposób bardzo zróżnicowany. Z jednej strony wymienione są konkretne inwestycje drogowe planowane do przeprowadzenia w kolejnych latach, z drugiej – określono takie działania jak przebudowa niebezpiecznych miejsc, bądź weryfikacja kategorii dróg pod względem funkcjonalności sieci drogowej. Tego typu działania budzą wątpliwości, zwłaszcza, że wpływ władz województwa na budowę dróg krajowych jest ograniczony niemal wyłącznie do działań lobbingowych. Pomimo to, uwzględnienie niektórych inwestycji drogowych w Strategii może zwiększyć determinację władz województwa do walki o nie na szczeblu centralnym. Pomimo to zalecane jest usunięcie części nieprecyzyjnych zapisów ze Strategii i skoncentrowanie się na najważniejszych inwestycjach.
- Dla infrastruktury kolejowej, podobnie jak dla drogowej, określono w Strategii szereg inwestycji, które bezwzględnie muszą być przeprowadzone. Nie ma w tym przypadku działań mało konkretnych, co należy ocenić pozytywnie.
- W przypadku infrastruktury lotniczej zdefiniowano trzy działania, z których każde ma istotny wpływ na województwo. Rozbudowa lotniska w Szczytnie-Szymanach poprawia dostępność zewnętrzną województwa, przez co wpłynie na intensyfikację ruchu turystycznego i zwiększy

atrakcyjność inwestycyjną regionu. Z kolei budowa lotnisk i lądowych lokalnych pozwala na uprawianie sportów lotniczych, co może stanowić atrakcyjną usługę sektora turystyki. W konsekwencji, w tym obszarze tematycznym, Strategia nie wymaga żadnych zmian.

- Podejście do transportu wodnego i rozwoju szlaków wodnych jest co do zasady podobne, co w przypadku innych obszarów tematycznych – również tutaj wymienia się specyficzne szlaki wodne, które mają być na bieżąco utrzymywane. Działania są sformułowane precyzyjnie i nie budzą zastrzeżeń.
- Precyzja zapisów Strategii w zakresie rozwoju infrastruktury granicznej nie budzi zastrzeżeń. Należy zastanowić się jedynie, czy rozbudowa portu w Elblągu wraz z budową terminalu do odpraw statków handlowych jest uzasadniona ekonomicznie, zwłaszcza w kontekście braku wpływu władz województwa na ruch okrętów po Zalewie Wiślanym.
- Rozwój zintegrowanego transportu publicznego w ośrodkach miejskich, w szczególności w największych miastach regionu (Olsztyn, Elbląg i Ełk), jest zależny w dużej mierze od zarządów transportu w poszczególnych miastach, a więc nie od władz województwa. Działania z tego obszaru tematycznego realizowane są głównie przez projekty współfinansowane w ramach RPO WiM.

Cel operacyjny 3.1 jest jednym z ważniejszych celów Strategii, jest również jednym z większych. Dzięki podzieleniu działań na kategorie, również zapisy w tym obszarze są stosunkowo precyzyjne i nie budzą wątpliwości. Należy jedynie usunąć część mało konkretnych zapisów związanych z infrastrukturą drogową. Wskazuje się jednak na potencjalne problemy z portem w Elblągu i brak woli jego rozwijania na szczeblu krajowym, co uniemożliwia swobodny ruch statków w Zalewie Wiślanym. W konsekwencji, budowa portu w Elblągu powinna być ponownie przeanalizowana i poddana konsultacjom. Drugim zastrzeżeniem jest fakt, że cel operacyjny jest nakreślony bardzo szeroko i zawiera bardzo dużo koniecznych do zrealizowania inwestycji. Wprowadzenie pewnej hierarchizacji zapisów mogłoby nieco je uporządkować, a także wskazać te elementy Strategii, które zostaną zrealizowane w pierwszej kolejności.

5.5.1.3 Ocena realizacji

Wskaźniki monitorowania dla celu operacyjnego 3.1 dotyczą jedynie części obszarów tematycznych uwzględnionych w Strategii. Większość z nich charakteryzuje się również istotnymi problemami w zakresie monitoringu i nie w pełni odzwierciedla stopień wdrażania Strategii. W konsekwencji, na podstawie mierników można ocenić wdrażanie celu operacyjnego jedynie w zawężonym zakresie.

Mierniki dotyczące długości zbudowanych i zmodernizowanych linii kolejowych dotyczą inwestycji zakończonych. Przedsięwzięcia uwzględnione w Strategii wciąż trwają, a więc nie znajdują odbicia w wartościach indeksów. Z kolei długość zbudowanych i zmodernizowanych dróg, choć nieco spadła w 2008 i 2009 r., to w następnych latach będzie nieco wyższa, gdyż oddawane będą do użytku inwestycje współfinansowane ze środków RPO WiM. Takie kształtowanie się wartości miernika w czasie wynika z terminarza wdrażania programów operacyjnych Unii Europejskiej i nie jest zjawiskiem niepokojącym.

Liczba publicznych punktów dostępu do Internetu wprawdzie wzrasta, niemniej znaczenie tego typu obiektów spada wraz ze wzrostem powszechności Internetu szerokopasmowego w gospodarstwach domowych. Z kolei liczba lotnisk obsługujących ruch pasażerski zwiększy się dopiero po ukończeniu modernizacji portu lotniczego w Szczytnie – Szymanach, będącego w fazie koncepcyjnej.

Elementy Strategii dotyczące komunikacji wodnej, infrastruktury granicznej i transportu publicznego nie mają odpowiednich mierników wśród wskaźników monitorowania, a więc ocena ich wdrażania możliwa jest jedynie na podstawie raportów z monitoringu Strategii.

Tabela 47. Cel operacyjny 3.1 – wskaźniki monitorowania

wskaźnik	wykres																								
<p>km zbudowanych i zmodernizowanych linii kolejowych</p>	<table border="1"> <thead> <tr> <th>Rok</th> <th>km</th> </tr> </thead> <tbody> <tr><td>1999</td><td>0</td></tr> <tr><td>2000</td><td>0</td></tr> <tr><td>2001</td><td>0</td></tr> <tr><td>2002</td><td>0</td></tr> <tr><td>2003</td><td>0</td></tr> <tr><td>2004</td><td>0</td></tr> <tr><td>2005</td><td>0</td></tr> <tr><td>2006</td><td>0</td></tr> <tr><td>2007</td><td>0</td></tr> <tr><td>2008</td><td>0</td></tr> <tr><td>2009</td><td>0</td></tr> </tbody> </table>	Rok	km	1999	0	2000	0	2001	0	2002	0	2003	0	2004	0	2005	0	2006	0	2007	0	2008	0	2009	0
Rok	km																								
1999	0																								
2000	0																								
2001	0																								
2002	0																								
2003	0																								
2004	0																								
2005	0																								
2006	0																								
2007	0																								
2008	0																								
2009	0																								
<p>km zbudowanych i zmodernizowanych dróg</p>	<table border="1"> <thead> <tr> <th>Rok</th> <th>km</th> </tr> </thead> <tbody> <tr><td>1999</td><td>274,6</td></tr> <tr><td>2000</td><td>256,9</td></tr> <tr><td>2001</td><td>347,1</td></tr> <tr><td>2002</td><td>509,2</td></tr> <tr><td>2003</td><td>336,7</td></tr> <tr><td>2004</td><td>746,9</td></tr> <tr><td>2005</td><td>1258,1</td></tr> <tr><td>2006</td><td>1228,6</td></tr> <tr><td>2007</td><td>1086,3</td></tr> <tr><td>2008</td><td>246,3</td></tr> <tr><td>2009</td><td>443</td></tr> </tbody> </table>	Rok	km	1999	274,6	2000	256,9	2001	347,1	2002	509,2	2003	336,7	2004	746,9	2005	1258,1	2006	1228,6	2007	1086,3	2008	246,3	2009	443
Rok	km																								
1999	274,6																								
2000	256,9																								
2001	347,1																								
2002	509,2																								
2003	336,7																								
2004	746,9																								
2005	1258,1																								
2006	1228,6																								
2007	1086,3																								
2008	246,3																								
2009	443																								
<p>liczba publicznych punktów dostępu do Internetu (dotyczy tylko bibliotek publicznych)</p>	<table border="1"> <thead> <tr> <th>Rok</th> <th>Liczba punktów</th> </tr> </thead> <tbody> <tr><td>1999</td><td>12</td></tr> <tr><td>2000</td><td>26</td></tr> <tr><td>2001</td><td>28</td></tr> <tr><td>2002</td><td>80</td></tr> <tr><td>2003</td><td>124</td></tr> <tr><td>2004</td><td>151</td></tr> <tr><td>2005</td><td>174</td></tr> <tr><td>2006</td><td>180</td></tr> <tr><td>2007</td><td>233</td></tr> <tr><td>2008</td><td>240</td></tr> <tr><td>2009</td><td>250</td></tr> </tbody> </table>	Rok	Liczba punktów	1999	12	2000	26	2001	28	2002	80	2003	124	2004	151	2005	174	2006	180	2007	233	2008	240	2009	250
Rok	Liczba punktów																								
1999	12																								
2000	26																								
2001	28																								
2002	80																								
2003	124																								
2004	151																								
2005	174																								
2006	180																								
2007	233																								
2008	240																								
2009	250																								
<p>liczba lotnisk obsługujących ruch pasażerski</p>	<table border="1"> <thead> <tr> <th>Rok</th> <th>Liczba lotnisk</th> </tr> </thead> <tbody> <tr><td>1999</td><td>1</td></tr> <tr><td>2000</td><td>1</td></tr> <tr><td>2001</td><td>1</td></tr> <tr><td>2002</td><td>1</td></tr> <tr><td>2003</td><td>1</td></tr> <tr><td>2004</td><td>1</td></tr> <tr><td>2005</td><td>1</td></tr> <tr><td>2006</td><td>1</td></tr> <tr><td>2007</td><td>1</td></tr> <tr><td>2008</td><td>1</td></tr> <tr><td>2009</td><td>1</td></tr> </tbody> </table>	Rok	Liczba lotnisk	1999	1	2000	1	2001	1	2002	1	2003	1	2004	1	2005	1	2006	1	2007	1	2008	1	2009	1
Rok	Liczba lotnisk																								
1999	1																								
2000	1																								
2001	1																								
2002	1																								
2003	1																								
2004	1																								
2005	1																								
2006	1																								
2007	1																								
2008	1																								
2009	1																								

Źródło: Opracowanie własne na podstawie okresowych raportów z realizacji Strategii.

Opis realizacji celu operacyjnego w raportach z realizacji Strategii prowadzony jest w oparciu o szereg działań, które jednak nie pokrywają się z zagadnieniami opisanymi w Strategii. Bardzo dużo miejsca poświęcono rozbudowie i remontom dróg, których rozwój opisywany jest w podziale na szlaki ekspresowe i krajowe, drogi o znaczeniu regionalnym i lokalnym. Realizacja Strategii w tych obszarach tematycznych przebiega następująco:

- Rozwój sieci informatycznej opisywany był w 2007 i 2008 r. – uwzględniono wówczas projekty współfinansowane w ramach ZPORR, a także opracowanie założeń projektu *Sieć Szerokopasmowa Polski Wschodniej*. W 2009 r. opis projektów dotyczących budowy infrastruktury dostępu do Internetu przeniesiono do części raportu z monitorowania Strategii dotyczącej celu operacyjnego 1.8. Ze względu na fakt, że w celu operacyjnym 1.8 nie ma działań dotyczących tworzenia infrastruktury, zabieg ten nie był uzasadniony.
- Rozwój sieci dróg ekspresowych i krajowych leży w gestii GDDKiA. Działania lobbingowe na rzecz rozbudowy DK-16 przyniosły efekt i podnoszona jest jej ranga. Powstała również droga S-22, choć kosztowna jej rozbudowa nie jest uzasadniona intensywnością ruchu. Istotny wpływ na dostępność komunikacyjną województwa będzie miała trwająca budowa trasy S-7. W tym obszarze należy więc ocenić realizację Strategii pozytywnie.
- Sieć dróg wojewódzkich zarządzana jest przez Zarząd Dróg Wojewódzkich w Olsztynie. Przedsięwzięcia realizowane w ramach tego działania finansowane są z budżetu województwa oraz środków EFRR w ramach RPO WiM. W 2009 r. ze środków budżetu województwa przebudowano lub wybudowano ok. 47 km dróg wojewódzkich, w 2008 r. były to 52, a w 2007 r. – 24 km. Ponadto, w ramach RPO WiM sfinansowano liczne projekty dotyczące dróg wojewódzkich, realizowane przez JST.
- Drogi lokalne rozbudowywane były głównie przy współfinansowaniu w ramach Narodowego Programu Przebudowy Dróg Lokalnych. W sumie w latach 2008-2011 programem tym objętych było 105 km dróg. Ponadto, za środki pochodzące z Funduszu Ochrony Gruntów Rolnych przebudowano i zmodernizowano niemal 50 km dróg dojazdowych do gruntów rolnych.
- Rozwój infrastruktury kolejowej leży w dużej mierze w gestii Polskich Linii Kolejowych i zarząd województwa ma nań ograniczony wpływ. Pomimo to, Strategia w latach 2007-2010 była realizowana poprzez zakup autobusu szynowego w ramach SPO Transport (2007), remont linii kolejowej Szczytno-Pisz-Ełk i wznowienie przewozów pasażerskich na linii Szczytno-Pisz (2008) czy zakup taboru kolejowego w ramach RPO WiM oraz autobusów szynowych (2009). W najbliższych latach można się spodziewać dalszej realizacji celu operacyjnego ze względu na modernizację linii kolejowej E-65 Warszawa-Gdynia.
- Rozwój transportu lotniczego nie jest opisywany w raportach z realizacji Strategii, co w kontekście ujęcia takiego działania w Strategii jest nieuzasadnione. Z innych źródeł wynika, że ruch pasażerski w porcie Szczytno-Szymany ma zostać wznowiony w najbliższych latach.
- Opis działań z zakresu rozwoju komunikacji wodnej jest zawarty w raportach z realizacji Strategii z 2007 i 2008 r., w najnowszym dokumencie zabrakło tego elementu. W ostatnich latach wykonano Studium Wykonalności i wstępny raport środowiskowy dla projektu *Budowa drogi wodnej łączącej Zalew Wiślany z Zatoką Gdańską* oraz przygotowywano inwestycje *Międzynarodowa droga wodna E-70*. Obie inwestycje są jednak w bardzo wczesnej fazie realizacji i nie jest jeszcze jasne, z jakich źródeł będą finansowane.

W tym kontekście, brak wzmianki o nich w raporcie z realizacji Strategii za 2009 r. jest poważnym brakiem.

- Podobnie, jak w przypadku komunikacji wodnej, infrastruktura graniczna nie została uwzględniona w raporcie z monitoringu Strategii w 2009 r. Projekty z tego zakresu opisano jedynie w 2008 r. i była to budowa drogi ekspresowej S-22 na odcinku Elbląg-Grzechotki, a więc inwestycja drogowa. W konsekwencji należy uznać, że w rzeczywistości działania te nie są monitorowane.
- W celu rozwoju zintegrowanego transportu publicznego w ośrodkach miejskich, prowadzono szereg projektów w ramach RPO WiM. Przedsięwzięcia te dotyczyły zarówno rozbudowy i modernizacji linii tramwajowych i sieciowych, modernizacji ulic oraz zakupu taboru. Inwestycje dotyczyły głównie linii tramwajowych w Elblągu oraz zakupu taboru autobusowego w Olsztynie i Elku. W 2008 r. duże przedsięwzięcie *Modernizacja i rozwój zintegrowanego systemu transportu zbiorowego w Olsztynie* znalazło się ponadto na liście projektów indywidualnych PO RPW.

Podsumowując, na podstawie raportów z monitoringu Strategii, realizację działania można ocenić pozytywnie jedynie w części dotyczącej dróg. Ponadto, rozbudowywana jest sieć informatyczna, szlaki kolejowe i transport publiczny, niemniej wciąż działania w tym zakresie są zbyt małe w stosunku do potrzeb. W obszarze transportu lotniczego, rozwoju szlaków wodnych i infrastruktury granicznej, realizację Strategii należy ocenić negatywnie.

Tabela 48. Cel operacyjny 3.1 – podsumowanie realizacji i monitoringu na poziomie działań

	działania/grupy działań	realizacja	monitoring
1	Rozwój infrastruktury teleinformatycznej	TAK	TAK
2	Inwestycje drogowe	TAK	TAK
3	Rozwój infrastruktury kolejowej	TAK	TAK
4	Rozwój transportu lotniczego	NIE	NIE
5	Rozwój komunikacji wodnej	NIE	NIE
6	Rozwój infrastruktury granicznej	NIE	NIE
7	Rozwój transportu publicznego w ośrodkach miejskich	TAK	TAK

Źródło: Opracowanie własne

Raporty z monitoringu Strategii napisano w sposób wybiórczy, nie trzymając się czytelnie nakreślonego układu celów Strategii. Część obszarów tematycznych pominięto, natomiast budowę dróg opisuje się w rozbiciu na szlaki regionalne, lokalne i krajowe. Pominięto również działania istotne z punktu widzenia województwa. W raportach z monitoringu Strategii za najbliższe lata należy uwzględnić również te elementy. Ponadto, cel operacyjny 3.1 zawiera bardzo szczegółowe zapisy dotyczące konkretnych dróg. Warto wspomnieć dokładnie o tych szlakach w raportach z monitoringu Strategii.

5.5.1.4 Wnioski i rekomendacje

Zarówno analiza wskaźników, jak również raportów z realizacji Strategii wskazuje, że jedynie część działań zaplanowanych w ramach celu operacyjnego 3.1 jest realizowana. W szczególności, niewiele uwagi poświęca się komunikacji wodnej i przejściom granicznym. Z drugiej strony, wdrażanie Strategii w tych obszarach tematycznych, które mają największe znaczenie gospodarcze (w szczególności

infrastruktury drogowej) należy ocenić pozytywnie. Z kolei, przedsięwzięcia takie jak budowa portu w Elblągu czy rozwijanie infrastruktury granicznej mogą się okazać nieopłacalne ekonomicznie i podjęcie decyzji o ich realizacji powinno być uzasadnione szczegółowymi badaniami i analizami. W związku z powyższym rekomendacje dotyczące działań realizowanych w ramach celu operacyjnego 3.1 są następujące:

- przeprowadzenie szczegółowych analiz opłacalności przedsięwzięć takich jak port w Elblągu i przejścia graniczne i na tej podstawie podjęcie decyzji o przemodelowaniu zapisów Strategii;
- doprecyzowanie zbyt ogólnych zapisów w obszarze infrastruktury drogowej;
- wprowadzenie hierarchizacji i wyodrębnienie inwestycji kluczowych z punktu widzenia regionu, w szczególności w obszarze infrastruktury drogowej;
- dostosowanie raportów z monitoringu do zapisów Strategii, w szczególności – opisywanie stanu realizacji kluczowych inwestycji z punktu widzenia regionu, włączenie działań dotyczących infrastruktury innej niż drogowa, a także uszczegółowienie monitoringu niektórych działań.

5.5.2 Cel operacyjny 3.2 *Dostosowana do potrzeb sieć nośników energii*

5.5.2.1 *Kontekst interwencji*

Województwo warmińsko-mazurskie należy do najslabiej zaludnionych w Polsce, co ma ogromne znaczenie przy kształtowaniu się jego zapotrzebowania na energię i gaz. Rozległość sieci gazowniczej mierzona odsetkiem obejmowanego przez nią obszaru jest niższa od średniej krajowej.¹⁰¹ Procentowy udział ilości wiejskich gospodarstw domowych korzystających z sieci gazowniczej do ogółu wiejskich gospodarstw domowych jest, obok województwa kujawsko-pomorskiego, najniższy w Polsce. Wynika to z faktu, że w gaz ziemny wyposażona jest jedynie centralna część województwa wraz Olsztynem oraz rejony Elbląga. Cały ten obszar leży w zasięgu funkcjonowania dwóch spółek gazowych: Pomorskiej Spółki Gazownictwa, obsługującej zachodnią część województwa, oraz Mazowieckiej Spółki Gazownictwa w części wschodniej, która nie realizuje tam jednak inwestycji. Z tego też powodu, możliwość dostarczenia gazu we wschodniej części regionu jest znacznie ograniczona. Na pozostałych obszarach wykorzystuje się gaz bezprzewodowy bądź inne źródła energii. Stąd też wynika potrzeba dywersyfikacji dostaw energii w regionie i poszukiwania nowych dostawców gazu. Warto zaznaczyć, że chociaż województwo warmińsko-mazurskie jest słabo uprzemysłowione, stosunkowo gęsto zalesione i mało zaludnione, to jednak spożycie energii elektrycznej cały czas wzrasta. Coraz większe zainteresowanie budzi zatem rozwój energetyki odnawialnej (której wzrost udziału w bilansie energetycznym jest nakazany ustawowo). Przede wszystkim widzi się taką możliwość we współspalaniu węgla z uszlachetnioną energetycznie biomasą (biokarbon), w której produkcji region wydaje się posiadać potencjalną przewagę względem reszty kraju. Z kolei dla rozwoju energii wiatrowej dogodne warunki występują w zachodniej, północnej i północno-wschodniej części województwa.¹⁰² W części południowo-wschodniej oraz centralnej są one jednak niekorzystne.

Województwo warmińsko-mazurskie zasilane jest w energię elektryczną kilkoma liniami elektroenergetycznymi wysokich napięć. Stają się one jednak problematyczne, gdyż coraz bardziej

¹⁰¹ *Raport o stanie energetycznym gmin w Polsce*, Jacek Walski, Ozimek, 2007.

¹⁰² *Przyrodniczo-przestrzenne aspekty lokalizacji energetyki wiatrowej w województwie warmińsko – mazurskim*. Warmińsko-Mazurskie Biuro Planowania Przestrzennego w Olsztynie, filia w Elblągu, 2006.

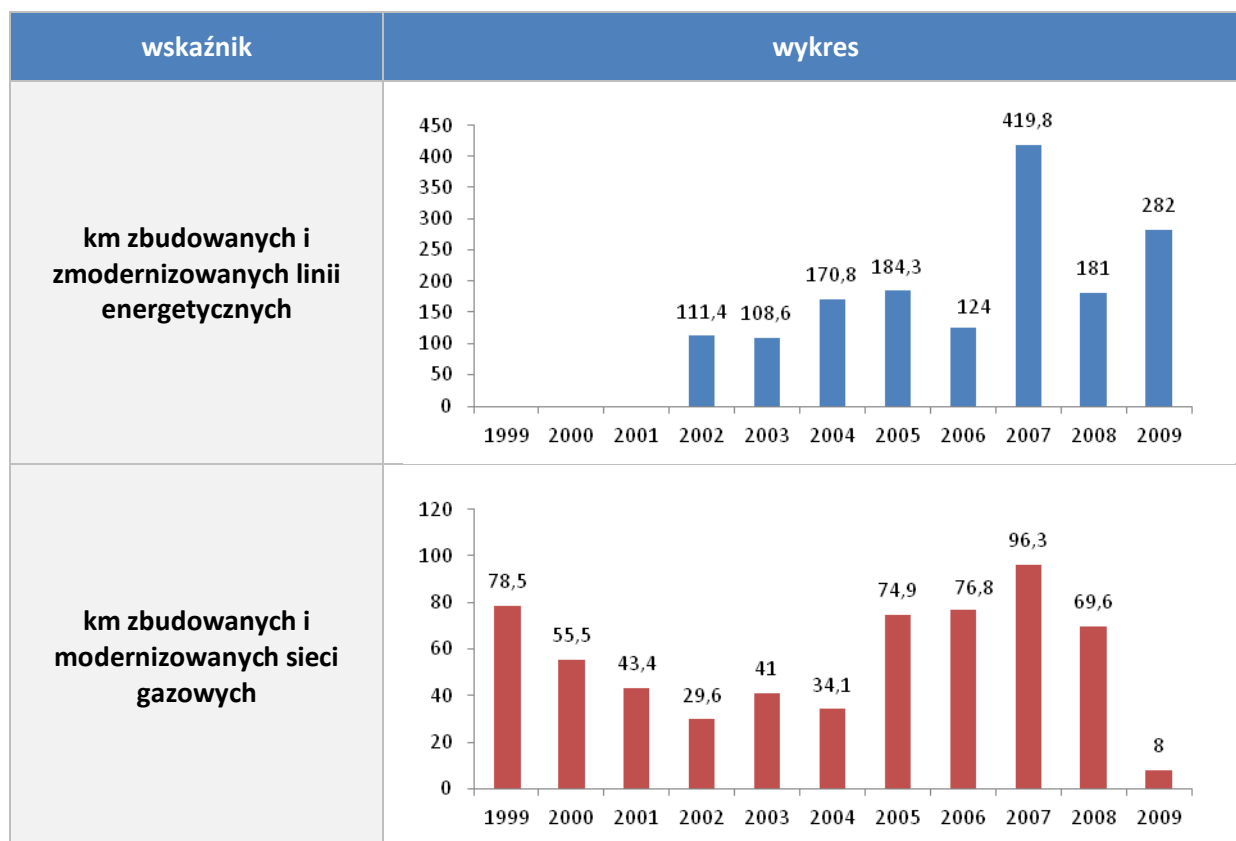
wymagają modernizacji – nie tylko przez wzgląd na dostosowanie się do wymogów Unii Europejskiej, ale również ich coraz większą awaryjność (zwłaszcza w okresie zimowym). Podsumowując, energetyka jest strategicznym obszarem rozwoju województwa przede wszystkim w zakresie dywersyfikacji źródeł energii (choć także w poszerzaniu sieci gazowniczej) oraz rozwoju energetyki odnawialnej.

5.5.2.2 Ocena zapisów

Cel operacyjny związany z dostosowaną do potrzeb siecią nośników energii, zgodnie ze Strategią, ma wpływać przede wszystkim na cel strategiczny, jakim jest wzrost liczby i jakości powiązań sieciowych. Do realizacji celu założono trzy działania: rozbudowę i modernizację sieci gazowej, sieci energetycznej oraz wspieranie wzrostu produkcji i wykorzystania energii odnawialnej, z uwzględnieniem energii geotermalnej. Zapisy wynikają bezpośrednio z celu operacyjnego. Działania sformułowane są jednak w sposób dość ogólny, nie wyodrębniając działań strategicznych województwa od czysto rutynowych.

5.5.2.3 Ocena realizacji

Tabela 49. Cel operacyjny 3.2 – wskaźniki monitorowania



Źródło: Opracowanie własne na podstawie okresowych raportów z realizacji Strategii

Realizacja celu operacyjnego zachodziła w ramach trzech działań:

- rozbudowa i modernizacja sieci gazowej obejmowała obszar całego województwa i finansowana była ze środków krajowych oraz realizowana przez podmioty zewnętrzne, tj. Pomorską Spółkę Gazownictwa (Oddział Zakład Gazowniczy w Gdańsku, Oddział Zakład Gazowniczy w Olsztynie) oraz Mazowiecką Spółkę Gazownictwa Oddział Zakład Gazowniczy Białystok. Dostęp do gazu w województwie jest średnio niższy niż dla reszty kraju, a wskaźnik

dla liczby kilometrów zbudowanych i zmodernizowanych sieci gazowych od 2007 r. maleje, co należy uznać za niepokojące zważywszy na potrzebę systematycznego remontowania i modernizowania sieci gazowej, aby dostosować ją do wymagań unijnych.

- Rozbudowa i modernizacja sieci energetycznej jest również działaniem dotyczącym całego województwa. Finansowane jest ono ze środków krajowych, a realizowane przez podmioty zewnętrzne tj. ENERGA SA Oddziały w Olsztynie i Elblągu. W 2007 r. przebudowano ok. 420 km sieci energoelektrycznej, w 2008 r. 181 km, a w 2009 r. 282 km. Wskaźnik związany z liczbą kilometrów zbudowanych i zmodernizowanych linii energetycznych ma trend wzrostowy – przy czym należy mieć na uwadze ciągły wzrost zużycia energii elektrycznej.
- Działanie polegające na wspieraniu wzrostu produkcji i wykorzystania energii odnawialnej, w tym geotermalnej nie było realizowane w przeciągu lat 2007-2009. Województwo podejmowało jednak różne inicjatywy na rzecz rozwoju energetyki, takie jak działania na rzecz utworzenia Warmińsko-Mazurskiej Agencji Energetycznej (mającej zajmować się m.in. odnawialnymi źródłami energii) oraz podpisanie umowy Konsorcjum Bałtycki Klaster Energetyczny.

Tabela 50. Cel operacyjny 3.2 – podsumowanie realizacji i monitoringu na poziomie działań

	działania/grupy działań	realizacja	monitoring
1	Rozbudowa i modernizacja sieci gazowej	TAK	TAK
2	Rozbudowa i modernizacja sieci energetycznej	TAK	TAK
3	Wspieraniu wzrostu produkcji i wykorzystania energii odnawialnej, w tym geotermalnej	NIE	TAK

Źródło: Opracowanie własne

Wszystkie działania założone w strategii są monitorowane, jednak ich realizacja polega na wypełnianiu rutynowych zadań związanych z siecią energoelektryczną i gazową, które nie mają charakteru strategicznego i są niezależne od zapisów Strategii. Wynika to w pewnej mierze ze zbyt ogólnych sformułowań działań, które zostały w niej umieszczone. Ponadto, monitoring okazał się być dosyć utrudniony ze względu na konieczność pozyskiwania danych od podmiotów prywatnych, z których jeden konsekwentnie odmawiał ich udostępnienia.

5.5.2.4 Rekomendacje

Cel operacyjny 3.2 powinien zostać podtrzymany z uwagi na problemy z dywersyfikacją źródeł energii obszaru województwa. Zagadnienie dywersyfikacji należy wyróżnić w zaktualizowanej wersji Strategii, przy czym istotne wydaje się uwypuklenie działań związanych ze wsparciem wzrostu produkcji i wykorzystania energii odnawialnej. Pożądane będzie także sformułowanie bardziej precyzyjnych i zdecydowanych zapisów Strategii w obszarze energetyki. Jest to szczególnie istotne w kontekście przyszłego monitoringu realizowanych działań, w ramach którego nie powinny być identyfikowane (tak jak obecnie) zadaniach o charakterze rutynowym.

5.5.3 Cel operacyjny 3.3 Intensyfikacja współpracy międzyregionalnej

5.5.3.1 Kontekst interwencji

Współpraca międzyregionalna i transgraniczna pozwala na zdynamizowanie rozwoju społeczno-gospodarczego. Do głównych zalet związanych z tworzeniem sieci współpracy i partnerstw

międzyregionalnych i międzynarodowych zaliczyć można przyspieszenie transferu wiedzy, technologii i innowacji. Jak wskazują analizy, zapewnia ona wymianę doświadczeń między instytucjami samorządowymi, a wpływając na jakość ich funkcjonowania, wspomaga rozwój turystyki oraz pozwala na lepszą koordynację rozbudowy infrastruktury (zwłaszcza w obszarach przygranicznych). Partnerstwa mają również niebagatelne znaczenia dla rozwoju kulturowego i promocji własnego regionu na arenie krajowej i międzynarodowej. Po wejściu Polski do Unii Europejskiej wschodnia granica naszego kraju stała się jednocześnie granicą całej wspólnoty, nabierając szczególnego znaczenia. Wśród wyzwań postawionych, szczególnie przed regionami ze wschodu kraju, wymienia się rozwój współpracy przygranicznej, rozbudowę infrastruktury granicznej, turystycznej oraz służącej ochronie środowiska.¹⁰³ Położenie województwa warmińsko-mazurskiego predestynuje je do odegrania roli ważnego partnera dla wschodnich sąsiadów. Jednocześnie dostęp do morza pozwala na rozwijanie współpracy z krajami bałtyckimi.

5.5.3.2 Zapisy Strategii

Zdając sobie sprawę z wagi współpracy międzyregionalnej i międzynarodowej samorząd województwa zdecydował się podjąć działania zmierzające do intensyfikacji już istniejących oraz tworzenia nowych sieci i partnerstw tak z innymi regionami w kraju, jak i zagranicą. Zapisy celu operacyjnego 3.3 należą do najdokładniej opisanych w Strategii. W zakresie współpracy z regionami bałtyckimi wymieniono inicjatywy związane z szeroko pojętym rozwojem gospodarczym, obejmującym m.in. kreowanie stref przyspieszonego rozwoju wzdłuż korytarzy transportowych, zintegrowane zarządzanie strefą brzegową, usprawnienie transportu na obszarze Polski Północnej, wspieranie żeglugi bliskiego zasięgu oraz tworzenie warunków dla rozwoju sektora przemysłów morskich (od turystyki po rybołówstwo). Współpraca z pozostałymi regionami sąsiedzkimi miała mieć na celu głównie realizację strategii innowacji, transferu technologii i turystyki oraz przygotowanie projektów wspierających najbiedniejsze regiony Polski Wschodniej. Założenia dotyczące kooperacji z Obwodem Kaliningradzkim opierają się głównie na podejmowaniu inicjatyw proeksportowych oraz realizacji projektów kulturalnych. Zwrócono również uwagę na możliwości, jakie niesie ze sobą partycypacja w globalnych sieciach, w tym kontekście istotną rolę przyłożono do współdziałania z obywatelami, w tym przedstawicielami mniejszości narodowych oraz emigrantami.

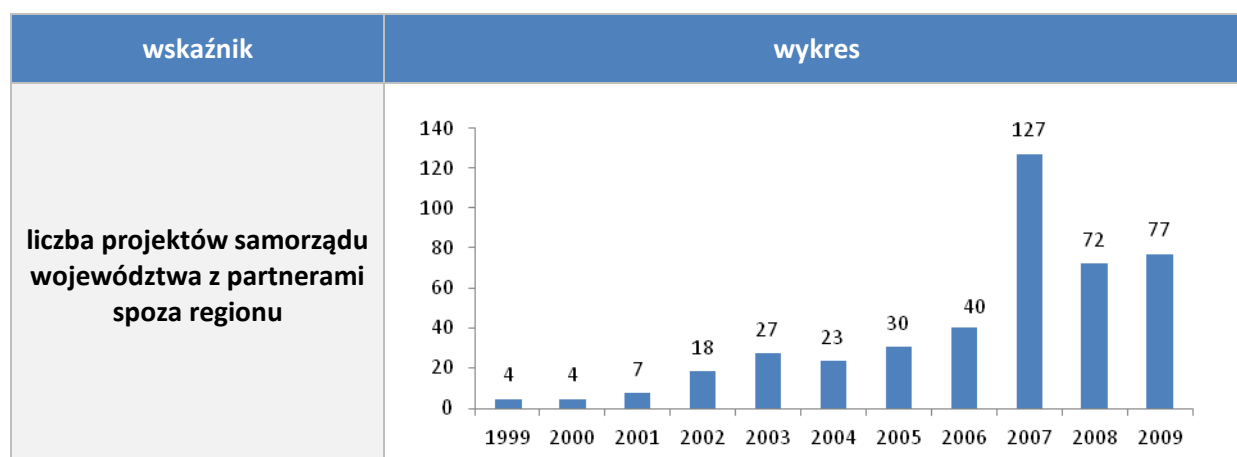
Warto zwrócić uwagę, że cel operacyjny 3.3 jest powiązany z niemal wszystkimi pozostałymi celami, w szczególności priorytetu pierwszego (w szczególności pozyskiwaniem inwestorów zagranicznych, potencjałem turystycznym oraz doskonaleniem administracji) i trzeciego.

5.5.3.3 Ocena realizacji

Ocena realizacji celu operacyjnego 3.3 w oparciu o wskaźniki monitoringu jest utrudniona. Liczba realizowanych projektów nie oddaje ani ich zakresu przestrzennego, ani tematycznego, co jest szczególnie istotne z punktu widzenia bardzo precyzyjnych zapisów Strategii w tym zakresie. Dodatkowo, jak wynika z przedstawionych danych, o ile można mówić o skokowym wzroście indeksu w 2007 r., o tyle w kolejnych latach obowiązywania Strategii jego wartość znacząco spadła.

¹⁰³ M. Kołodziejski, K. Szmigiel, *Międzynarodowa współpraca transgraniczna i międzyregionalna w kontekście polityki regionalnej państwa na lata 2007-2013*, Warszawa, 2004.

Tabela 51. Cel operacyjny 3.3 – wskaźniki monitorowania



Źródło: Opracowanie własne na podstawie okresowych raportów z realizacji Strategii

Dotychczasowa realizacja celu operacyjnego 3.3 przebiegała bardzo wybiórczo. W zapisach Strategii duży nacisk położono na zagadnienia gospodarcze oraz działania związane z infrastrukturą transportową. Jako szansę upatrywano dostęp do morza, w szczególności związane z nim usługi portowe, transportowo-logistyczne, turystykę morską czy rybołówstwo i przetwórstwo ryb. Tymczasem podejmowane inicjatywy dotyczą głównie współpracy w zakresie kultury i, w mniejszym stopniu, turystyki. Co ważne, sytuacja taka (koncentracja na projektach kulturowych i turystycznych) dotyczy każdego z wymienionych w dokumencie regionów. Poza pojedynczymi przypadkami, jak np. powstanie Bałtyckiego Klastra Ekoenergetycznego czy projekt *TransBalitc – w kierunku zintegrowanego systemu transportowego w Regionie Morza Bałtyckiego* realizowanego w ramach Współpracy Transnarodowej *Region Morza Bałtyckiego*, w zasadzie nie ma działań odnoszących się do najważniejszych, z punktu widzenia rozwoju gospodarczego, sfer (m.in. transportu czy obszarów stanowiących potencjalne bieguny wzrostu).

Tabela 52. Cel operacyjny 3.3 – podsumowanie realizacji i monitoringu na poziomie działań

	działania/grupy działań	realizacja	monitoring
1	Współpraca z regionami bałtyckimi	TAK	TAK
2	Współpraca z pozostałymi regionami sąsiadującymi z Warmią i Mazurami	TAK	TAK
3	Współpraca z Obwodem Kaliningradzkim	TAK	TAK
4	Współpraca z innymi regionami partnerskimi	TAK	TAK

Źródło: Opracowanie własne

W okresie objętym badaniem monitoring realizacji Strategii nie uwzględniał szeregu działań wyszczególnionych w dokumencie, jednocześnie eksponując obszary marginalne. Przykładowo, współpraca z „innymi regionami partnerskimi” miała odbywać się głównie na płaszczyźnie gospodarczej, tymczasem identyfikuje się szereg inicjatyw kulturalnych oraz, w mniejszym stopniu, edukacyjnych (o których nie wspomina się w zapisach celu operacyjnego 3.3).

5.5.3.4 Wnioski i rekomendacje

Uwzględniając szeroki zakres i jednocześnie stosunkowo precyzyjny zapis działań Strategii, szczególnie w odniesieniu do tematów związanych z rozwojem gospodarczym, w powiązaniu

z systemem transportowym i szeroko pojętą infrastrukturą techniczną i społeczną, trudno pozytywnie ocenić realizację celu 3.3. Niemniej, problematyka współpracy międzyregionalnej jest na tyle istotna dla rozwoju województwa warmińsko-mazurskiego, że powinna zostać utrzymana także w Strategii nowej generacji. Wydaje się jednak, że obszar ten nie powinien być oddzielnym celem interwencji, ale raczej instrumentem wspierającym osiągnięcie innych priorytetów rozwojowych województwa. Konieczne jest także silniejsze wyeksponowanie gospodarczego wymiaru współpracy oraz aktualizacja jej kierunków (Partnerstwo Wschodnie). Inicjatywy kulturalne i edukacyjne, jakkolwiek ważne, szczególnie ze społecznego punktu widzenia, powinny stanowić uzupełnienie dla działań istotniejszych z perspektywy rozwoju gospodarczego.

5.5.4 Cel operacyjny 3.4 *Monitoring środowiska*

5.5.4.1 *Kontekst interwencji*

Właściwie prowadzony monitoring środowiska jest nieodłącznym elementem systemu ochrony przyrody. Bez znajomości zagrożeń i zmian zanieczyszczeń nie jest możliwe podejmowanie właściwych działań, a interwencja może być spóźniona, co prowadzi do utraty zasobów cennych przyrodniczo.

Głównym koordynatorem monitoringu środowiska jest Wojewódzki Inspektorat Ochrony Środowiska. Jego zadaniem jest przygotowywanie i publikowanie badań dotyczących ochrony środowiska w województwie i dostarczanie informacji na ten temat szerokiemu spektrum odbiorców, począwszy od zarządu województwa poprzez władze poszczególnych JST, a skończywszy na mieszkańcach. Zarówno zakres badań, jak też wyposażenie i sposób działania WIOŚ istotnie się zmieniły w ostatnich latach – dzięki funduszom unijnym oraz większej świadomości władz w zakresie ochrony środowiska, możliwe było doposażenie bazy i zakup sprzętu. Wraz z postępem naukowym, rozrasta się również zakres badań prowadzonych przez WIOŚ, dzięki czemu możliwe jest precyzyjniejsze poznanie stanu środowiska w województwie.

Szereg innych instytucji, takich jak Lasy Państwowe czy Wojewódzki Fundusz Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej pełnią rolę wspomagającą dostarczając informacji o środowisku w zakresie swoich kompetencji. Rola samorządu województwa w tym przypadku ogranicza się więc do animowania współpracy i ewentualnego doposażenia WIOŚ w aparaturę badawczą.

5.5.4.2 *Ocena zapisów*

Cel operacyjny 3.4 jest nieodłącznie związany z celem operacyjnym 2.9. System monitoringu stanu środowiska jest narzędziem dostarczającym informacji, na podstawie których podejmowane są kluczowe decyzje dotyczące tego obszaru tematycznego. Wadliwy system monitoringu może prowadzić do niewłaściwej diagnozy problemów, czego następstwem będą działania nieprzystające do specyfiki województwa. Skutki zaniedbań spowodowanych brakiem odpowiedniego systemu monitoringu środowiska mogą przyczynić się do nieodwracalnych zniszczeń i istotnie obniżyć atrakcyjność turystyczną regionu. Ze względu na znaczenie czystych lasów i jezior dla gospodarki województwa, stworzenie kompleksowego systemu monitoringu środowiska, umożliwiającego odpowiednio wczesne diagnozowanie zagrożeń i przeciwdziałanie im, jest warunkiem koniecznym rozwoju regionu.

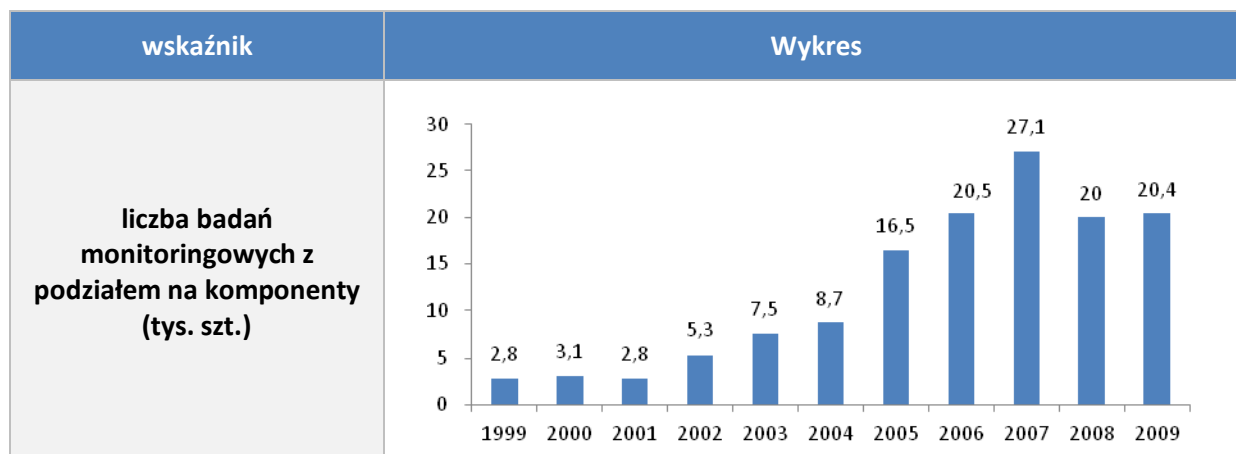
Zapisy Strategii przewidują realizację celu operacyjnego przy pomocy czterech działań - rozbudowę systemu monitoringu, wspieranie współpracy pomiędzy jednostkami zajmującymi się ochroną

środowiska, utworzenie banku informacji o środowisku, a także utworzenie systemu ostrzegania i ratownictwa przed nadzwyczajnymi zagrożeniami środowiska. Raporty z monitorowania Strategii potwierdzają tezę, że na wspieranie współpracy pomiędzy poszczególnymi jednostkami, zarząd województwa ma ograniczony wpływ. Również utworzenie banku informacji o środowisku nie leży w kompetencjach zarządu województwa, lecz innych instytucji. Po usunięciu zapisów na ten temat, zakres uwzględnionych działań jest zbyt wąski, aby podnosić go do rangi celu operacyjnego. W konsekwencji, rekomendowane jest usunięcie dwóch działań i przesunięcie rozbudowy systemu monitoringu środowiska do celu środowiskowego (2.9) oraz włączenie utworzenia systemu ostrzegania i ratownictwa przed nadzwyczajnymi zagrożeniami środowiska do celu operacyjnego bezpieczeństwo publiczne.

5.5.4.3 Ocena realizacji

Do monitorowania realizacji celu operacyjnego przeznaczony jest jeden wskaźnik, którego wartość będzie w najbliższych latach najprawdopodobniej spadała ze względu na realizację coraz większych i ważniejszych badań monitoringowych. W konsekwencji ocena celu operacyjnego przez pryzmat wskaźników nie jest uzasadniona, a spadek wartości miernika w latach 2007-2008 niekoniecznie wynikał z braku realizacji celu operacyjnego, ponieważ równolegle zwiększyła się kompleksowość prowadzonych badań.

Tabela 53. Cel operacyjny 3.4 – wskaźniki monitorowania



Źródło: Opracowanie własne na podstawie okresowych raportów z realizacji Strategii

Raporty z realizacji Strategii pozwalają na ocenę wdrażania jedynie dwóch działań:

- W ramach rozbudowy systemu monitoringu na wszystkie komponenty środowiska naturalnego i wszystkie uciążliwe obiekty i zjawiska opisuje się projekty dotyczące wyposażenia służb ratownictwa techniczno-ekologicznego (głównie OSP i gminy). W 2009 r. zrealizowano 5 tego typu projektów. W 2008 r. w ramach realizacji tego działania, przeprowadzono badania naukowe, w których uczestniczył UWM.
- Działanie prowadzenie badań monitoringowych środowiska polegało w dużej mierze na dofinansowaniu projektów dotyczących wyposażenia instytucji zajmujących się monitoringiem. Przedsięwzięcia realizowane były głównie przez Wojewódzki Inspektorat Ochrony Środowiska w Olsztynie i obejmowały konserwację i zakup urządzeń pomiarowych. Ponadto, działanie realizowane jest przez coroczne raporty o stanie środowiska w województwie warmińsko-mazurskim publikowane przez WIOŚ.

Podsumowując realizację celu, należy zaznaczyć, że monitorowane są jedynie dwa z czterech działań, niemniej zarówno prowadzenie badań monitoringowych środowiska, jak też rozbudowa systemu monitoringu jest wdrażana.

Tabela 54. Cel operacyjny 3.4 – podsumowanie realizacji i monitoringu na poziomie działań

	działania/grupy działań	realizacja	monitoring
1	Rozbudowa systemu monitoringu na wszystkie komponenty środowiska naturalnego i wszystkie uciążliwe obiekty i zjawiska.	TAK	TAK
2	Rozwój współpracy między monitorującymi jednostkami.	NIE	NIE
3	Utworzenie banku informacji o środowisku.	TAK	NIE
4	Utworzenia systemu ostrzegania i ratownictwa przed nadzwyczajnymi zagrożeniami środowiska.	TAK	TAK

Źródło: Opracowanie własne

Opis jedynie połowy działań nie może dziwić, zważywszy na ograniczone kompetencje samorządu województwa w zakresie utworzenie banku informacji o środowisku i rozwoju współpracy pomiędzy monitorującymi jednostkami. Istotnym problemem są także wspomniane wcześniej ograniczenia wskaźnikami monitorowania celu 3.4 oraz niejednoznaczna demarkacja działań z pozostałymi celami Strategii (np. inwestycje z zakresu bezpieczeństwa przeciwpowodziowego uwzględniane są w raportach okresowych w opisie celu 2.5).

5.5.4.4 Rekomendacje

Rola monitoringu środowiska w ostatnich latach bardzo wzrosła, częściowo dzięki poprawie świadomości władz w zakresie ochrony środowiska, a w części dzięki funduszom europejskim i doposażeniu bazy WIOŚ. Za dyskusyjne należy uznać natomiast podniesienie monitoringu środowiska do rangi celu operacyjnego. Bez ryzyka ograniczenia skuteczności realizowanej interwencji możliwe jest usunięcie celu operacyjnego i przeniesienie zapisów do celów 2.9 (w zakresie rozbudowy systemu monitoringu) i 2.5 (w zakresie ratownictwa przed nadzwyczajnymi zagrożeniami środowiska).

5.5.5 Cel strategiczny 3 – podsumowanie

Podsumowanie dotychczasowej realizacji celu strategicznego 3 jest o tyle trudne, że ponad 97% nakładów w tym obszarze skierowanych zostało na rozbudowę i modernizację infrastruktury transportowej. Pozwoliło to na realizację kilku kluczowych dla województwa warmińsko-mazurskiego inwestycji (realizowanych zarówno przez władze wojewódzkie jak i krajowe), kolejne przedsięwzięcia zostaną zakończone w najbliższym czasie. Problem niskiej dostępności transportowej (szczególnie wschodniej i północno-wschodniej części regionu) pozostaje jednak dalej jedną z kluczowych barier rozwojowych regionu i powinien pozostać priorytetem interwencji także w Strategii nowej generacji.

kluczowy wniosek

Dotychczasowa realizacja celu strategicznego 3 doprowadziła do zauważalnych efektów rzeczowych przede wszystkim w obszarze infrastruktury transportowej. Dalsze przełamywanie barier rozwojowych województwa warmińsko-mazurskiego wymaga jednak dalszej, szeroko zakrojonej interwencji w tym zakresie.

rekomendacja

Priorytetem interwencji w najbliższych kilkunastu latach powinna pozostać infrastruktura transportowa, należy jednak pamiętać o konieczności podporządkowania jej rozbudowy i modernizacji celom rozwojowym regionu. Z pozostałych celów operacyjnych, pożądane jest doprecyzowanie planowanych działań w obszarze energetyki, ze szczególnym uwzględnieniem źródeł odnawialnych.

Tabela 55. Cel strategiczny 3 – szczegółowe rekomendacje.

nazwa	rekomendacja
3.1	<i>Zwiększenie zewnętrznej dostępności komunikacyjnej oraz wewnętrznej dostępności</i>
	Utrzymanie celu operacyjnego, przy czym wskazane jest ograniczenie listy inwestycji przewidzianych do realizacji oraz uzasadnienie ich z punktu widzenia celów rozwojowych regionu (m.in. z perspektywy zidentyfikowanych obszarów interwencji w wymiarze terytorialnym).
3.2	<i>Dostosowana do potrzeb sieć nośników energii</i>
	Utrzymanie celu operacyjnego, jednak wskazane jest silniejsze wyeksponowanie wsparcia produkcji energii pochodzącej ze źródeł odnawialnych oraz sformułowania bardziej precyzyjnych zapisów w pozostałych obszarach.
3.3	<i>Intensyfikacja współpracy międzyregionalnej</i>
	Usunięcie celu. Podtrzymanie wsparcia na rzecz współpracy międzyregionalnej w ramach innych celów operacyjnych (w szczególności, współpracy w wymiarze gospodarczym).
3.4	<i>Monitoring środowiska</i>
	Usunięcie celu. Włączenie dotychczasowego zakresu interwencji do wsparcia obszarów ochrony środowiska oraz bezpieczeństwa publicznego.

Źródło: Opracowane własne.

5.6 Podsumowanie – syntetyczna ocena celów Strategii

5.6.1 Ciągłość strategiczna

Przed przejściem do podsumowania oceny poszczególnych celów warto podkreślić, że oceniany dokument ma swoje źródła w Strategii uchwalonej w 2000 r. Przeprowadzona w 2005 r. aktualizacja doprowadziła do istotnych zmian w zakresie planowanej interwencji, w szczególności liczbę celów strategicznych zmniejszono z 8 do 3, a liczbę celów operacyjnych - z 42 do 22. Zmiana miała także charakter jakościowy: kolejna (tj. oceniana w niniejszym badaniu) wersja dokumentu charakteryzowała się znacznie silniejszym zorientowaniem na zagadnieniach rozwojowych, co znalazło odzwierciedlenie przede wszystkim w nowym układzie priorytetów. Warto podkreślić także stosunkowo dużą ciągłość założeń obydwu dokumentów: wiele celów operacyjnych utrzymano w zbliżonym brzemieniu, a duża część pozostałych została utrzymana w randze działań. Zauważalna jest jedynie modyfikacja interwencji dotyczącej rolnictwa oraz obszarów wiejskich: podczas aktualizacji Strategii w 2005 r. zrezygnowano z szerokiego wspierania tego sektora, koncentrując się jedynie na produkcji żywności wysokiej jakości. Dokument rozszerzono także o wsparcie instytucji otoczenia biznesu, wspieranie usług dla starzejącego się społeczeństwa oraz rozwój społeczeństwa obywatelskiego. Trudno jest ocenić natomiast ciągłość interwencji na poziomie działań, ponieważ zapisy dokumentu z 2000 r. znajdowały się na znacznie wyższym poziomie ogólności.

W pewnym uproszczeniu można także stwierdzić, że przedstawione w niniejszym raporcie rekomendacje dotyczące kolejnej aktualizacji dokumentu w 2012 r. sprowadzają się do propozycji zmian podobnych, do tych wprowadzonych w 2005 r.: rekomendujemy silniejszą koncentrację interwencji oraz stworzenie bardziej konkretnych zapisów, które jednocześnie w ogólne założenia wcześniejszej wersji Strategii.

Tabela 56. Porównanie struktury Strategii z 2000 r. z jej aktualizacją z 2005 r.

strategia 2000		strategia 2005	
cel strategiczny	cel operacyjny	komentarz	cel operacyjny
Dobrze rozwinięta przedsiębiorczość	Skuteczna polityka wspierania małych i średnich przedsiębiorstw na poziomie samorządu	podtrzymany jako działanie	1.1
	Duża liczba inwestorów krajowych i zagranicznych	podtrzymany jako cel (identyczne lub prawie identyczne brzemienie)	1.3
	Tworzenie klimatu dla aktywnego społeczeństwa	pominięty	
	Wzrost potencjału gospodarczego, zwłaszcza małych i średnich przedsiębiorstw i poprawa konkurencyjności	podtrzymany jako cel (identyczne lub prawie identyczne brzemienie)	1.1.
	Stworzenie społeczeństwa informacyjnego	podtrzymany jako cel (identyczne lub prawie identyczne brzemienie)	1.8

strategia 2000		strategia 2005	
cel strategiczny	cel operacyjny	komentarz	cel operacyjny
Sprawny system edukacji dostosowany do potrzeb gospodarki regionu, sprzyjający rozwojowi zasobów ludzkich	Stworzenie systemu edukacji dostosowanego do potrzeb rynku pracy	podtrzymany jako cel (identyczne lub prawie identyczne brzemienne)	2.1
	Bogata i atrakcyjna oferta edukacyjna	podtrzymany jako działanie	2.2
	Zwiększenie dostępności do szkół	podtrzymany jako działanie	2.2
	Pełna realizacja funkcji szkoły	podtrzymany jako działanie	2.2
	Ulepszenie systemu doskonalenia kadr w oświacie	podtrzymany jako działanie	2.2
	Doskonalenie administracji	podtrzymany jako cel (identyczne lub prawie identyczne brzemienne)	1.9
Infrastruktura techniczna zapewniająca bardziej zrównoważony rozwój regionu oraz atrakcyjność zamieszkania	Zwiększenie zewnętrznej dostępności transportowej oraz wewnętrznej spójności regionu	podtrzymany jako cel (identyczne lub prawie identyczne brzemienne)	3.1
	Restrukturyzacja i rozwój obszarów miejskich tworzących warunki dla nowych działalności	podtrzymany jako działanie	1.2
	Infrastruktura graniczna dostosowana do potrzeb wymiany handlowej i turystyki	podtrzymany jako działanie	3.1
	Prawidłowa gospodarka wodna i sprawny system infrastruktury technicznej przeciwpowodziowej i melioracyjnej	podtrzymany jako działanie	2.5
	Infrastruktura techniczna na rzecz ochrony środowiska zgodna z normami Unii Europejskiej	podtrzymany jako cel (istotnie zmienione brzemienne)	2.9
	Dostosowana do potrzeb sieć nośników energii	podtrzymany jako cel (identyczne lub prawie identyczne brzemienne)	3.2
Zamożne, wszechstronnie rozwinięte obszary wiejskie filarem gospodarki regionu	Dobrze funkcjonujące i efektywnie produkujące gospodarstwa rolne	pominięty	
	Produkcja żywności wysokiej jakości	podtrzymany jako cel (identyczne lub prawie identyczne brzemienne)	1.4
	Aktywny i sprawnie funkcjonujący samorząd rolniczy	pominięty	
	Tworzenie nowych miejsc pracy poza rolnictwem	pominięty	

strategia 2000		strategia 2005	
cel strategiczny	cel operacyjny	komentarz	cel operacyjny
	Rozwinięta infrastruktura techniczna na terenach wiejskich	pominięty	
	Lepsza infrastruktura społeczna	pominięty	
	Podniesienie poziomu wykształcenia	pominięty	
	Racjonalne wykorzystanie potencjału przyrodniczego regionu	pominięty	
Turystyka widącą dziedziną gospodarki Warmii i Mazur	Maksymalne i dynamiczne wykorzystanie predyspozycji turystycznych regionu	pominięty	
	Zwiększenie kapitału inwestycyjnego w turystyce	podtrzymany jako działanie	1.5
Warmia i Mazury atrakcyjne, przyjazne i gościnne	Bardzo dobra i racjonalnie usytuowana baza sportowo - rekreacyjna	podtrzymany jako cel (istotnie zmienione brzmienie)	2.8
	Wystarczająca dostępność mieszkań	podtrzymany jako cel (identyczne lub prawie identyczne brzmienie)	2.7
	Wysoki poziom zabezpieczenia medycznego	podtrzymany jako cel (identyczne lub prawie identyczne brzmienie)	2.4
	Atrakcyjny rynek pracy	podtrzymany jako cel (istotnie zmienione brzmienie)	1.2
	Zapewnione bezpieczeństwo publiczne	podtrzymany jako cel (identyczne lub prawie identyczne brzmienie)	2.5
	Zapewnione bezpieczeństwo socjalne i infrastruktura socjalna sprzyjająca aktywizacji i zapobiegająca marginalizacji społecznej	podtrzymany jako cel (istotnie zmienione brzmienie)	2.6
Województwo warmińsko-mazurskie krajowym liderem czystości środowiska	Wykorzystanie współpracy międzynarodowej dla ochrony środowiska	podtrzymany jako działanie	3.3
	Dobry stan i jakość wód	podtrzymany jako działanie	2.9
	Poprawa jakości i ochrony powierzchni ziemi	podtrzymany jako działanie	2.9
	Poprawa jakości i ochrona powietrza	podtrzymany jako działanie	2.9
	Hałas w normie	podtrzymany jako działanie	2.9
	Zachowane walory krajobrazowe	podtrzymany jako działanie	2.9
	Monitoring środowiska	podtrzymany jako cel (identyczne lub prawie identyczne brzmienie)	3.4

strategia 2000		strategia 2005	
cel strategiczny	cel operacyjny	komentarz	cel operacyjny
	Wysoka świadomość ekologiczna społeczeństwa – właściwa edukacja ekologiczna	podtrzymany jako działanie	2.2
Bogactwo dziedzictwa i kultury regionu istotnym czynnikiem rozwoju społeczno-gospodarczego	Dobry stan zabytków i muzeów	podtrzymany jako działanie	1.5
	Szeroka oferta kulturalna	podtrzymany jako działanie	1.5

Źródło: Opracowanie własne

5.6.2 Współzależność pomiędzy celami

Oceniając dotychczasowe kierunki interwencji warto także powstawić pytanie, czy zaproponowany w Strategii model rozwoju charakteryzuje się wewnętrzną spójnością, tj. czy podejmowane działania nie są ze sobą sprzeczne. Kompleksowa ocena tego problemu wykracza poza ramy niniejszego opracowania, ponieważ w praktyce wymagałaby oceny wzajemnych interakcji pomiędzy kilkudziesięcioma typami interwencji związanymi z wdrażaniem analizowanego dokumentu. Analizując korelacje trajektorii najważniejszych wskaźników monitorowania (dotyczących celu głównego oraz celów strategicznych) można jednak skwantyfikować, wzajemne relacje kluczowych zjawisk społeczno-gospodarczych, które - jak wskazują przedstawione wcześniej symulacje makroekonomiczne - są w istotnym stopniu determinowane przez podejmowane w ramach Strategii działania.

Tabela 57. Korelacja wskaźników monitorowania celu głównego oraz celów strategicznych¹⁰⁴

		wskaźniki celów strategicznych			wskaźniki celu głównego		
		CS1 ¹⁰⁵	CS2 ¹⁰⁶	CS3 ¹⁰⁷	CG1 ¹⁰⁸	CG2 ¹⁰⁹	CG3 ¹¹⁰
wskaźniki celów strategicznych	CS1	100%	-38%*	5%	64%***	24%***	-
	CS2	-38%*	100%	96%***	-76%***	-73%***	-
	CS3	5%	96%***	100%	-50%**	-46%***	-
wskaźniki celu głównego	CG1	64%***	-76%***	-50%**	100%	88%***	-
	CG2	24%*	-73%***	-46%***	88%***	100%	-
	CG3	-	-	-	-	-	-

Źródło: Opracowanie własne

¹⁰⁴ (***) – korelacja istotne przy 1% poziomie istotności, (**) – 5%, (*)-10%, ()- korelacja nieistotna statystycznie.

¹⁰⁵ PKB na jednego pracującego (w wartościach realnych)

¹⁰⁶ 4- składnikowy wskaźnik syntetyczny (struktura i dynamika ludności, powszechność kształcenia na poziomie wyższym, dostępność Internetu)

¹⁰⁷ 5-składnikowy wskaźnik syntetyczny (gęstość sieci drogowej i kanalizacyjnej, dostępność kanalizacji, dostępność Internetu, dostępność sieci gazowniczej)

¹⁰⁸ PKB na jednego pracującego (w wartościach realnych)

¹⁰⁹ Aktywność zawodowa na 1000 mieszkańców

¹¹⁰ Wskaźnik dostępności transportowej – nieuwzględniony w analizach z powodu zbyt małej liczby obserwacji.

Na podstawie przedstawionej poniżej tabeli korelacji wyciągnąć można następujące wnioski.¹¹¹ Po pierwsze, wskaźniki odzwierciedlające konkurencyjności regionalnej gospodarki (CS1, CG1) są w województwie warmińsko-mazurskim dodatnio skorelowane z aktywnością zawodową ludności, przy czym warto zauważyć, że silniejsza zależność dotyczy PKB per capita, a znacznie słabsza - PKB przypadającego na jednego pracującego. Taką obserwację można uzasadnić m.in. tym, że w ostatniej dekadzie ożywienie gospodarcze w znacznie większym stopniu ujawniło się na Warmii i Mazurach rosnącym zatrudnieniem, a nie podniesieniem produktywności pracy. Wskaźniki konkurencyjności ujemnie korelują się z syntetyczną miarą drugiego celu strategicznego, przede wszystkim wynika z systematycznie niekorzystnych (względem reszty kraju) wartości subindeksów opisujących dostępność Internetu oraz powszechności kształcenia na poziomie wyższym. Po drugie, silnie dodatnio skorelowane są ze sobą mierniki syntetyczne drugiego i trzeciego celu strategicznego, co jest przede wszystkim spowodowane podobną dynamiką wchodzących w ich skład zjawisk w województwie warmińsko-mazurskim na tle reszty kraju.

5.6.3 Wnioski horyzontalne dotyczące celów

Na podstawie scharakteryzowanych i ocenionych w poprzednich sekcjach celów Strategii można sformułować kilka wniosków i rekomendacji, które dotyczą większej części realizowane dotychczas interwencji. Przedstawione poniżej propozycje powinny stanowić punkt wyjścia do prac nad planowaną aktualizacją części projekcyjnej dokumentu.

Wniosek A. Aktualność i zakres interwencji

Zarówno cel główny, jak i cele strategiczne zostały sformułowane prawidłowo i pozostają co do zasady aktualne, na co wskazują utrzymujące się na niekorzystnych poziomach wartości najważniejszych wskaźników monitorowania. Pewne problemy można natomiast zidentyfikować na poziomie celów operacyjnych oraz, przede wszystkim, działań. To właśnie ich gruntowna weryfikacja powinna być punktem wyjścia do opracowania Strategii nowej generacji. W szczególności zapisany w Strategii zakres interwencji nie powinien zawierać działań o charakterze rutynowym, których realizacja jest zagwarantowana niezależnie od zapisów tego dokumentu. Określone w Strategii działania muszą mieć charakter selektywny i dotyczyć kluczowych wyzwań rozwojowych województwa warmińsko-mazurskiego. W obecnej wersji dokumentu założenie to nie jest do końca spełnione, co w największym stopniu dotyczy priorytetu (np. cele operacyjne 2.2, 2.4, 2.8).

wniosek
Najważniejsze cele Strategii pozostają aktualne, choć istotna ich część ma charakter rutynowy i tym samym nie powinna znajdować się w części projekcyjnej dokumentu strategicznego.
rekomendacja
<p>Układ celów Strategii należy poddać gruntownej rewizji uwzględniając:</p> <ul style="list-style-type: none"> • konieczność koncentracji na działaniach o charakterze strategicznym, • rekomendacje sformułowane w odniesieniu do poszczególnych celów operacyjnych, • zaprezentowane poniżej rekomendacje horyzontalne.

¹¹¹ Tabele korelacji wszystkich wskaźników monitorowania poszczególnych celów operacyjnych znajdują się w aneksie 10 do niniejszego raportu.

Wniosek B. Terytorialny wymiar interwencji

Obecna wersja Strategii praktycznie wcale nie różnicuje planowanej interwencji w wymiarze terytorialnym (za wyjątkiem podziału na miasto i wieś). Tymczasem, zróżnicowanie regionu już na poziomie subregionalnym jest znaczące. W szczególności wydaje się, że należy silniej wyeksponować rolę Olsztyna oraz jego bliższego i dalszego otoczenia jako jedyne ośrodka w regionie wykazującego pewne cechy metropolitalne. Powinno to znaleźć swoje odzwierciedlenie w sposobie sformułowania celów. Można to osiągnąć albo poprzez sformułowanie dla każdego z 3 subregionów odrębnego, indywidualnego celu operacyjnego lub wprowadzenie wymiaru terytorialnego w tych celach operacyjnych, w których jest on szczególnie istotny (cele "sektorowe" - 1.4, 1.5, 1.6; oraz niektóre cele „horyzontalne”, np. 1.1, 2.1). Pożądane będzie także zróżnicowanie terytorialne interwencji w obszarze usług publicznych, co powinno wiązać się także z precyzyjnym określeniem parametrów ich dostępności, których osiągnięcie powinno być celem podejmowanych działań.

wniosek
Dotychczasowa interwencja w ramach Strategii jest w zbyt małym stopniu zróżnicowana terytorialnie.
rekomendacja
Wymiar terytorialny Strategii powinien zostać rozszerzony, co będzie możliwe m.in. dzięki wprowadzeniu terytorialnego zróżnicowania w celach „sektorowych” lub sformułowaniu odrębnych celów ukierunkowanych terytorialnie na wybrane części województwa – powinno to dotyczyć m.in. obszarów o najniższej dostępności podstawowych usług publicznych.

Wniosek C. Endogeniczne potencjały

Konieczne jest ujednoczenie podejścia do sekcji gospodarki uznawanych za kluczowe dla rozwoju regionu (obecnie w Strategii wyróżniono przede wszystkim: turystykę, ekologiczne rolnictwo oraz usługi dla osób starszych). Na etapie diagnozy listę potencjalnych "kół zamachowych" należy ponownie zweryfikować, a następnie wkomponować ją do Strategii nowej generacji nie tylko poprzez sformułowanie odrębnych celów operacyjnych (tak jako obecnie), lecz także dostosowując zapisy w innych częściach dokumentu (np. preferencje dla tych branż w obszarze kształcenia, innowacyjności itp.).

wniosek
Interwencja planowana w ramach Strategii w zbyt małym stopniu koncentruje się na „kołach zamachowych” regionalnej gospodarki: działania na nie ukierunkowane są w układzie celów rozproszone i nie zostały wystarczająco uwypuklone np. w obszarze edukacji
rekomendacja
Interwencja ukierunkowane na endogeniczne potencjały Warmii i Mazur powinna zostać skoncentrowana i uporządkowana m.in. poprzez określenie odrębnych celów operacyjnych (obejmujących branże i funkcje o najsilniejszym wpływie na rozwój regionu) oraz podporządkowanie im zapisów innych celów (np. w obszarze edukacji).

Wniosek D. Brakujące cele

Zakres tematyczny Strategii należy rozszerzyć o dodatkowe cele, które dotychczas były w niej nadmiernie rozproszone i które w nadchodzących latach będą ważnym elementem interwencji (m.in. z powodu uwarunkowań zewnętrznych, w tym europejskich). Dotyczy to w szczególności: innowacyjności (dotychczas rozproszona pomiędzy cele 1.1 i 2.1) oraz usług publicznych (2.1, 2.2, 2.4, 2.6).

wniosek
W zawiązku z uwarunkowaniami zewnętrznymi i zmieniającą się sytuacją społeczno-gospodarczą regionu oraz miejscami rozproszonymi zapisami Strategii, niektóre istotne dla rozwoju Warmii i Mazur zagadnienia nie zostały w niej w wystarczającym stopniu wyeksponowane.
rekomendacja
Układ celów Strategii należy rozszerzyć o zagadnienia, które dotychczas nie posiadały rangi celów operacyjnych – przede wszystkim innowacyjności oraz usług publicznych.

Wniosek E. Strona redakcyjna

Weryfikacja struktury celów operacyjnych oraz należących do nich działań powinna obejmować nie tylko warstwę merytoryczną, ale także redakcyjną. Poprawność i precyzja na poziomie formalnym będą miały decydujące znaczenie dla przyszłego monitoringu realizacji Strategii. Warto zwrócić uwagę przede wszystkim na takie zagadnienia jak:

- wprowadzenie możliwie precyzyjnej demarkacji pomiędzy celami – tylko w ten sposób będzie jednoznacznie wiadomo, w ramach którego celu dane działania powinny być monitorowane (obecnie niektóre działania znajdują się w więcej niż jednym celu operacyjnym, np. ratownictwo medyczne pojawia się w celach 2.4 oraz 2.5);
- wprowadzenie jednolitej wewnętrznej struktury poszczególnych celów, np. poprzez zdefiniowanie w każdym z nich grup działań oraz działań wraz z systematyczną numeracją – pozwoli to precyzyjne odwoływanie się do poszczególnych elementów interwencji (obecnie grupowanie działań nie jest standardem, a same działania charakteryzuje różny poziom szczegółowości);
- ograniczenie nazwy działania jedynie do zwięzłego określenia pożądanego stanu docelowego, bez dodawania odautorskich komentarzy (obecnie wiele działań jest nadmiernie uszczegóławianych, co znacznie utrudnia powoływanie się na nie np. w raportach z monitoringu);
- wprowadzenie hierarchii działań pozwalającej na określenie priorytetów interwencji przy ograniczonej puli środków, minimalnym dopuszczalnym rozwiązaniem będzie podzielenie planowanych działań na dwa podokresy: przez 2020 i po 2020 r.¹¹²

¹¹² Zakładamy, że aktualizowana strategia będzie obowiązywała do 2025 r.

wniosek

Strona redakcyjna Strategii (w szczególności sposób sformułowania działań) jest miejscami nieprecyzyjny, co utrudnia zarówno interpretację zapisów, jak i ich monitoring.

rekomendacja

Tworząc zapisy Strategii nowej generacji, należy precyzyjnie sformułować jej zapisy, mając na uwadze przyszły monitoring i wdrażanie. Będzie to możliwe m.in. dzięki:

- wprowadzenie możliwie precyzyjne j demarkacji pomiędzy celami,
- wprowadzenie jednolitej wewnętrznej struktury poszczególnych celów,
- ograniczenie nazwy działania jedynie do zwięzłego określenia pożądanego stanu docelowego,
- wprowadzenie hierarchii działań pozwalającej na określenie priorytetów interwencji.

5.6.4 Wnioski horyzontalne dotyczące monitoringu

Przedstawiając oceny zapisów i realizacji poszczególnych celów, szczególnie dużą uwagę poświęciliśmy sposobowi, w jaki są one monitorowane. Choć ogólne wnioski dotyczącego tego elementu systemu realizacji Strategii przedstawiliśmy szczegółowo w rozdziale 4, warto w tym podsumować najważniejsze spostrzeżenia dotyczące praktycznego wymiaru monitoringu poszczególnych celów operacyjnych - przede wszystkim zawartości raportów okresowych.

- Po pierwsze, jakość monitoringu celów operacyjnych jest bardzo zróżnicowana. Sprawozdawczość części z nich w precyzyjny sposób uwzględnia zapisy Strategii, dzięki czemu możliwa jest ocena, które działania są w rzeczywistości realizowane. Na przeciwnym biegunie znajdują się cele operacyjne, których monitoring sprowadza się do sprawozdań z działalności jednostek monitorujących, miejscami bardzo luźno powiązanego z działaniami określonymi w analizowanym dokumencie.
- Po drugie, objętość opisu realizacji celów nie musi oznaczać szerokiego zakresu interwencji. Niektóre jednostki monitorujące mają bowiem tendencję do przedstawiania nadmiernie szczegółowych charakterystyk realizowanych przedsięwzięć.
- Po trzecie, problemy w opisie realizacji celów operacyjnych wynikają z dwóch podstawowych powodów. Za najbardziej istotny należy uznać miejscami nieprecyzyjne zapisy Strategii, które praktycznie uniemożliwiają bezpośrednie śledzenie ich realizacji. Poważnym wyzwaniem jest jednak także to, że niektóre jednostki monitorujące nie identyfikują się z zapisami dokumentu i prowadzą monitoring według własnych kryteriów.

Rozwiązaniem tych najważniejszych problemów powinna być w pierwszej kolejności zmiana zapisów samej Strategii, do czego odpowiednim momentem będzie planowana aktualizacja dokumentu: już na etapie tworzenia założeń poszczególnych działań należy mieć na uwadze możliwości ich monitorowania. Zgodnie z propozycjami zawartymi w rozdziale 4 rekomendujemy także gruntowną modyfikację systemu monitoringu, polegającą m.in. na zmianie niektórych założeń raportów okresowych.

6 Studia przypadków

6.1 Metodologia

Analiza realizacji Strategii w wybranych miastach województwa warmińsko-mazurskiego (Elbląga, Ełku, Giżycka, Gołdapi, Kętrzyna, Lubawy, Mikołajek, Olsztyna oraz Ostródy) wymagała zastosowania szerokiego spektrum narzędzi badawczych. Każdy ośrodek opisano w kontekście sytuacji społeczno-ekonomicznej i jej zmian w ostatnich latach. Następnie przedstawiono realizację różnych projektów i inicjatyw wraz z odniesieniem do zapisów Strategii. Do zebrania informacji wykorzystano:

- raporty z okresowe realizacji Strategii z lat 2006-2009;
- bazy danych o projektach, które pozyskały dofinansowanie ze środków Unii Europejskiej;
- pogłębione wywiady indywidualne (IDI) z przedstawicielami jednostek samorządów terytorialnych, instytucji otoczenia biznesu lub przedsiębiorstw;
- analizy danych statystycznych pochodzących głównie z Banku Danych Lokalnych Głównego Urzędu Statystycznego;
- konsultacje telefoniczne z pracownikami samorządów lokalnych;
- różnego rodzaju źródła wtórne: artykuły prasowe i publiczne informacje samorządów.

Ze względu na znaczną liczbę projektów realizowanych w wybranych miastach ograniczono się tylko do tych, których oddziaływanie (także spodziewane) będzie znaczące dla rozwoju społeczno-gospodarczego. Uwzględniono także inwestycje przeprowadzone w okolicach miast, a które mają duży wpływ na ich sytuację.

Mapa 33. Położenie geograficzne miast objętych studiami przypadków.



Źródło: Opracowanie własne

6.2 Uzasadnienie wyboru miast dla studiów przypadku

Celem studiów przypadku jest zobrazowanie realizacji Strategii i poprawy sytuacji wybranych ośrodków poprzez wykorzystanie szans i przewag konkurencyjnych lub likwidację barier rozwojowych. Wybór miast do studiów przypadków opierał się właśnie na przykładach możliwości zagospodarowania własnych potencjałów oraz realizacji dobrych praktyk rozwojowych.

Tabela 58. Uzasadnienie wyboru miast do studiów przypadku.

miasto	uzasadnienie
Elbląg	Duży ośrodek pełniący funkcje subregionalne
Ełk	Duży ośrodek o funkcjach subregionalnych, największe miasto we wschodniej części województwa
Giżycko	Największe miasto w regionie Wielkich Jezior Mazurskich
	Duży potencjał rozwoju turystyki
Gołdap	Położenie w problemowej części województwa (północny wschód)
	Potencjał rozwoju całorocznej turystyki sanatoryjnej
	Położenie przy granicy z Obwodem Kaliningradzkim
Kętrzyn	Położenie w sąsiedztwie granicy z Obwodem Kaliningradzkim
	Znacząca inwestycja koncernu Philips
Lubawa	Położenie geograficzne w południowo-zachodniej części województwa
	Znaczący rozwój w mieście przemysłu meblarskiego, obecność w mieście firmy z koncernu IKEA.
Mikołajki	Potencjał rozwoju gospodarczego poprzez turystykę
Olsztyn	Stolica województwa, jedno z pięciu miast w Polsce Wschodniej o funkcjach metropolitalnych
Ostróda	Atrakcyjne położenie w pobliżu znaczących szlaków transportowych
	Warunki naturalne pozwalające na specjalizację gospodarki w dziedzinie turystyki, także konferencyjnej i biznesowej

Źródło: Opracowanie własne.

6.3 Realizacja strategii z perspektywy studiów przypadku

6.3.1 Funkcja metropolitalna Olsztyna oraz funkcje subregionalne Elbląga i Ełku.

Olsztyn, Elbląg oraz Ełk są trzema najludniejszymi miastami w województwie warmińsko-mazurskim. Dysponują one największym potencjałem gospodarczym i pełnią funkcje wyższego rzędu, szczególnie w zakresie usług publicznych. Dzięki temu mogą oddziaływać nie tylko na obszary położone w ich bezpośrednim otoczeniu, ale także na całe subregiony, a nawet poza granice województwa. Koncentracja na rozwoju funkcji metropolitalnych miast jest ważnym elementem realizacji polaryzacyjno-dyfuzyjnego modelu rozwoju i wykorzystywania istniejącego w regionie potencjału rozwojowego.

Tabela 59. Charakterystyka społeczno-gospodarcza Olsztyna, Elbląga i Ełku oraz powiatów elbląskiego i ełckiego.

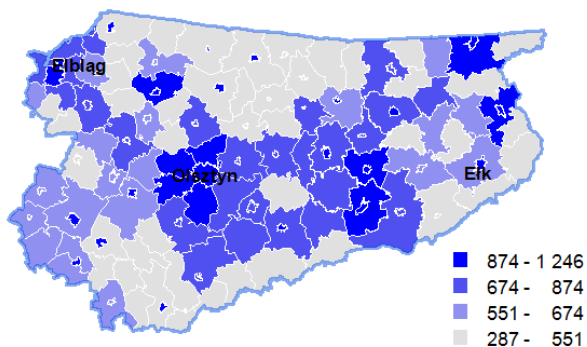
miasto	ludność w 2010 r.	zmiana liczby ludności w latach 2005-2010	liczba bezrobotnych do ludności w wieku produkcyjnym w 2010 r. (%)	spadek liczby bezrobotnych do ludności w wieku produkcyjnym w 2010 r. (pkt. proc.)	liczba podmiotów gospodarczych wpisanych do rejestru REGON na 10 tys. mieszkańców w 2010 r.	dynamika liczby podmiotów gospodarczych wpisanych do rejestru REGON na 10 tys. mieszkańców w latach 2005-2010 (%)
Olsztyn	176 463	1,14	4,9	1,5	1245	1,14
Elbląg	56 504	-0,96	9,1	3	1014	-0,96
powiat elbląski	126 049	0,02	14,9	5	632	6,75
Ełk	57 897	3,17	11,9	1,3	883	3,17
powiat ełcki	86 650	2,25	13,7	2,9	748	2,25
województwo warmińsko-mazurskie	1 427 241	-0,10	11,4	5,1	833	8,22
Polska	38 200 037	0,11	7,9	3,5	1023	8,01

Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych BDL GUS¹¹³

Funkcje metropolitalne ww. miast przejawiają się w wysokiej aktywności gospodarczej na ich terenie (a także na obszarach do nich przylegających), relatywnie niskim poziomie bezrobocia i dużą – w porównaniu z resztą województwa – obecnością firm z udziałem kapitału zagranicznego. Jednocześnie na tle całego województwa, a zwłaszcza bliższego otoczenia, analiza zamian w latach 2005-2010 wskazuje na faktyczne istnienie efektów „rozlewania się” pozytywnych zmian w centach na sąsiadujące z nimi gminy. Procesy te zilustrowano na poniższych mapach.

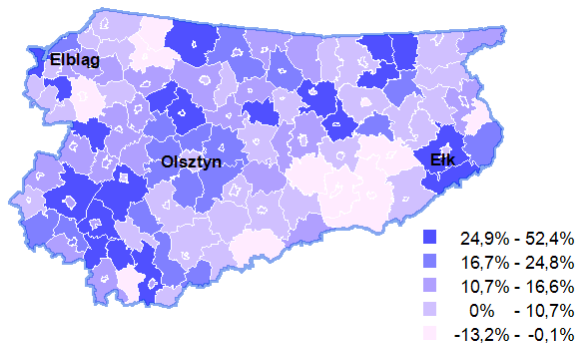
¹¹³ Objaśnienie: Wykorzystano wskaźnik liczby bezrobotnych do populacji, a nie klasyczny wskaźnik odnoszący się do aktywnych zawodowo (tj. stopę bezrobocia) dla eliminacji zmienności wskaźnika wynikającej z różnej aktywności zawodowej.

Mapa 34. Liczba przedsiębiorstw w rejestrze REGON na 10 tys. mieszkańców w 2010 r.



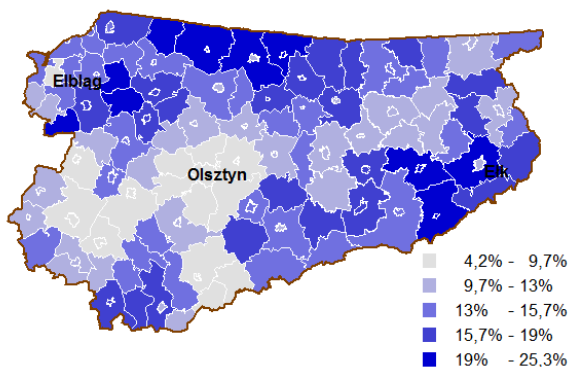
Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych BDL GUS

Mapa 35. Dynamika liczby przedsiębiorstw w rejestrze REGON na 10 tys. mieszkańców w latach 2005-2010.



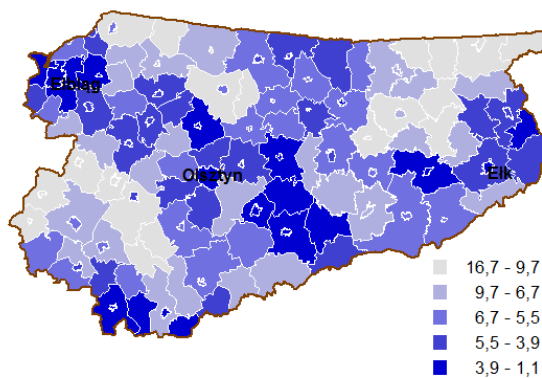
Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych BDL GUS

Mapa 36. Liczba bezrobotnych w stosunku do ludności w wieku produkcyjnym w 2010 r. (%)



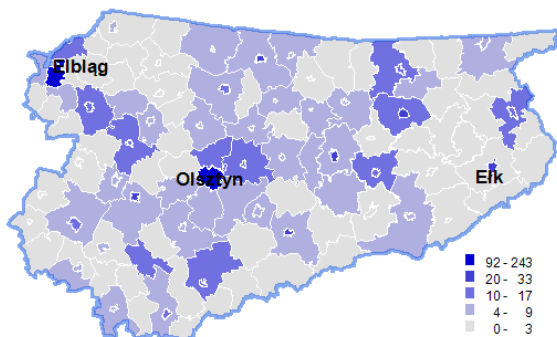
Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych BDL GUS

Mapa 37. Zmiana wskaźnika liczby bezrobotnych w stosunku do ludności w wieku produkcyjnym w latach 2005-2010 (p. proc)



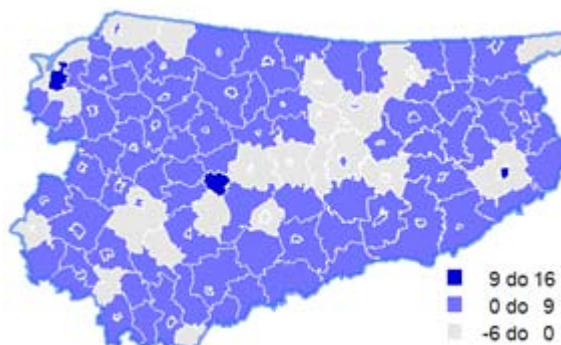
Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych BDL GUS

Mapa 38. Liczba spółek handlowych z udziałem kapitału zagranicznego w 2010 r.



Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych BDL GUS

Mapa 39. Zmiana liczby spółek handlowych z udziałem kapitału zagranicznego w 2010 r.



Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych BDL GUS

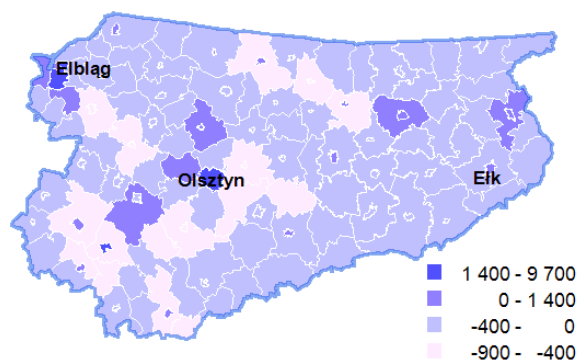
Rozwój współczesnej gospodarki w dużej mierze uwarunkowany jest procesami globalizacji. Międzynarodowe przepływy kapitałowe dotyczą głównie obszarów miejskich charakteryzujących się znacznymi zasobami siły roboczej (w szczególności z wysokim kapitałem ludzkim), dużym rynkiem zbytu i dostępnością komunikacyjną. W kontekście województwa warmińsko-mazurskiego potencjał wypełniania tych funkcji posiada Olsztyn, a w mniejszym zakresie także Elbląg i Ełk. Przykładem wskaźnikiem to ilustrującym jest liczba spółek handlowych z udziałem kapitału zagranicznego. Na tle całości województwa Olsztyn i Elbląg zdecydowanie się wyróżniają. Na koniec 2010 r. w miastach tych zarejestrowanych było odpowiednio 243 i 92 spółki handlowe, w których udziały posiadały podmioty z zagranicy. Należy także zauważyć, iż spółki te koncentrują się w pobliżu stolicy wojewódzkiej, a także wzdłuż najważniejszych drogowych szlaków komunikacyjnych, a więc dróg krajowych nr 7 nr 16.

Podobne wnioski płyną z analizy koncentracji aktywności gospodarczej. Najwyższymi wartościami wskaźnika liczby przedsiębiorstw w zarejestrowanych w REGON charakteryzują się trzy największe miasta, a także gminy położone wokół Olsztyna, Elbląga, wzdłuż drogi krajowej nr 7 i nr 16 a także obszar Wielkich Jezior Mazurskich. Potwierdza to oddziaływanie gospodarek, w szczególności olsztyńskiej na inne tereny województwa. Zależność ta jest jeszcze lepiej widoczna po uwzględnieniu przebiegu wspomnianych dróg krajowych, które stanowią niezbędny element rozprzestrzeniania się aktywności gospodarczej na inne obszary.

Oddziaływanie Olsztyna jako ośrodka ponadregionalnego jest wyraźnie widoczne na mapie ilustrującej gminne zróżnicowanie liczby bezrobotnych w stosunku do ludności w wieku produkcyjnym. Obszary położone wokół stolicy województwa cechują się jednymi z najniższych wartości tego miernika. Na terenach nieco bardziej oddalonych stosunek ten jest wyższy. W przypadku Elbląga i Ełku nie można dostrzec bardzo wyraźnych efektów ich oddziaływania na okoliczne obszary.

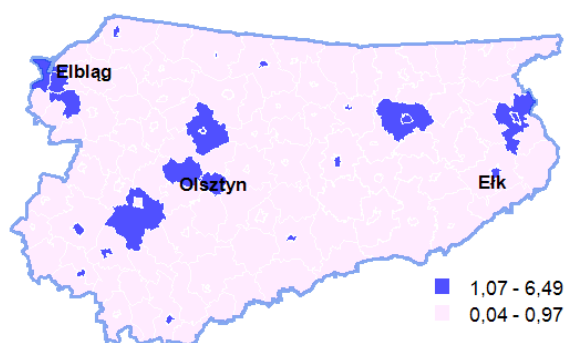
Jednym z najważniejszych cech miast stanowiących centra ponadlokalne jest pojemny rynek pracy, który przyciąga osoby zamieszkałe w innych miejscach. Zjawisko to dotyczy także Olsztyna, Elbląga i Ełku.

Mapa 40. Saldo przyjazdów i wyjazdów do pracy w 2006 r.



Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych BDL GUS

Mapa 41. Liczba osób przyjeżdżających do pracy przypadająca na 1 osobę wyjeżdżającą do pracy.



Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych BDL GUS

Jest ono bardzo widoczne w przypadku stolicy województwa a także Elbląga. Saldo osób wyjeżdżających i przyjeżdżających do nich w celu pracy wynosiło odpowiednio 9700 i 1400 osób. Gminy je okalające cechują się z kolei ujemną wartością salda, z najniższymi wartościami wzdłuż wspomnianych szlaków komunikacyjnych.

Funkcje subregionalne przejawiają się nie tylko w aktywności gospodarczej i dużym rynku pracy ale pełnią także funkcje wyższego rzędu. Jedną z nich dotyczy szkolnictwa wyższego. Na tym polu szczególne znaczenie dla województwa warmińsko-mazurskiego mają Olsztyn i Elbląg.

Tabela 60. Uczelnie wyższe w Elblągu, Ełku i Olsztynie.

Elbląg	Elbląska Uczelnia Humanistyczno – Ekonomiczna
	Państwowa Wyższa Szkoła Zawodowa
	Regent College - Nauczycielskie Kolegium Języków Obcych
	Szkoła Wyższa im. Bogdana Jańskiego, Wydział Zamiejscowy w Elblągu
	Wyższe Seminarium Duchowne
Ełk	Wyższa Szkoła Finansów i Zarządzania w Białymstoku Filia w Ełku
	Wyższe Seminarium Duchowne
Olsztyn	Olsztyńska Szkoła Wyższa im. Józefa Rusieckiego
	Olsztyńska Wyższa Szkoła Informatyki i Zarządzania im. prof. Tadeusza Kotarbińskiego
	Uniwersytet Warmińsko-Mazurski
	Warmińskie Wyższe Seminarium Duchowne „Hosianum”
	Wyższa Szkoła Informatyki i Ekonomii TWP

Źródło: Opracowanie własne

Znajduje się w nich 5 uczelni wyższych w tym najważniejsze z nich: Uniwersytet Warmińsko-Mazurski w Olsztynie i Państwowa Wyższa Szkoła Zawodowa w Elblągu. Zwłaszcza uniwersytet zajmuje szczególne miejsce w systemie szkolnictwa wyższego w województwie. Został on powołany w 1999 r. z połączenia Akademii Rolniczo-Technicznej, Wyższej Szkoły Pedagogicznej oraz Warmińskiego Instytutu Teologicznego. W roku akademickim 2010/2011 kształciło się na nim ok. 31,5 tys. studentów co stanowi ponad 66,2% całkowitej wartości dla województwa. Spośród polskich uniwersytetów tylko na sześciu z nich studiuje więcej osób (uwzględnivszy wszystkie uczelnie wyższe UWM plasuje się na dziewiątej pozycji). Obecnie na 16 wydziałach uczelnia oferuje 56 kierunków studiów oraz posiada uprawnienia do nadawania tytułu doktora w 22 dyscyplinach. Oprócz działalności naukowej uczelnia może poszczycić się sukcesami sportowymi na skalę światową, w szczególności w siatkówce i żeglarskim. Dla rozwoju gospodarki województwa duże znaczenie ma Centrum Innowacji i Transferu Technologii UWM, którego celem jest wykorzystanie potencjału intelektualnego i technicznego uczelni i przekazanie wyników badań do wdrożenia przez sektor prywatny.

W Olsztynie znajdują się także instytuty naukowe takie jak:

- Instytut Rozrodu Zwierząt i Badań Żywności PAN;
- Instytut Rybactwa Śródlądowego im. Stanisława Sakowicza;

- Ośrodek Badań Naukowych;
- Olsztyńskie Planetarium i Obserwatorium Astronomiczne.

Poza funkcjami edukacyjnymi trzy największe miasta województwa są ważnymi centrami ochrony zdrowia. W Olsztynie funkcjonuje 7 szpitali, a w Elblągu – 4. Świadczą one usługi nie tylko dla własnych mieszkańców, dlatego też charakteryzują się wyższą niż średnia dla całego regionu wartością wskaźnika liczby łóżek w szpitalach w przeliczeniu na 10 tys. osób. W przypadku tych dwóch miast jest on zdecydowanie najwyższy w porównaniu do całości województwa. Identyczne wnioski należy wyciągnąć z analizy miernika dotyczącego liczby zakładów opieki zdrowotnej przypadającej na 10 tys. mieszkańców. Świadczy to o roli Olsztyna i Elbląga w wojewódzkim systemie ochrony zdrowia.

Tabela 61. Infrastruktura medyczna w Elblągu, Ełku i Olsztynie na tle woj. warmińsko-mazurskiego.

	Liczba szpitali	Łóżka w szpitalach na 10 tys.		Zakłady opieki zdrowotnej		Zakłady opieki zdrowotnej na 10 tys. mieszkańców	
	2010	2005	2010	2005	2010	2005	2010
Elbląg	4	77,2	72,4	65	75	5,1	6
Ełk	2	48,5	49,6	13	31	2,3	5,4
Olsztyn	7	72	71,9	69	113	4	6,6
warmińsko-mazurskie	37	42,2	41,9			3	5

Źródło: opracowanie własne

Ponadto usługi medyczne oferowane w Olsztynie, Elblągu i Ełku stoją na wysokim poziomie. Szpitale działające w tych miastach znalazły się one na bardzo wysokich pozycjach w rankingu *Złota Setka* publikowanym co roku przez Dziennik *Rzeczpospolita*.¹¹⁴

Tabela 62. Pozycje elbląskich i olsztyńskich szpitali publicznych w rankingu *Złota Setka* dziennika *Rzeczpospolita*

	2011	2010	2009	2008	2007
Zakład Opieki Zdrowotnej MSWiA z Warmińsko-Mazurskim Centrum Onkologii w Olsztynie	3	1	1	5	26
Miejski Szpital Zespolony w Olsztynie	11	15	15	28	15
Wojewódzki Specjalistyczny Szpital Dziecięcy im. prof. St. Popowskiego w Olsztynie	20	16	32	54	
110 Szpital Wojskowy z Przychodnią. Samodzielny Publiczny Zakład Opieki Zdrowotnej w Elblągu	85	90	89	82	89
Wojewódzki Szpital Zespolony w Elblągu			5	8	3
Wojewódzki Szpital Specjalistyczny w Olsztynie				18	35

*Źródło: Opracowanie własne na podstawie rankingu *Złota Setka* dziennika *Rzeczpospolita**

¹¹⁴ Ranking jest opracowywany na podstawie rozsyłanych ankiet. Zawierają one pytania dotyczące 17 obszarów, którym przypisuje się odpowiednie wagi. Na podstawie odpowiedzi dla każdego szpitala oblicza się punktację, która maksymalnie może wynieść 1000 punktów.

W ostatnich dwóch latach dwa szpitale z Olsztyna i jeden z Elbląga znalazły się w pierwszej dwudziestce zestawienia. Co więcej, w latach 2009-2010 Zakład Opieki Zdrowotnej MSWiA z Warmińsko-Mazurskim Centrum Onkologii w Olsztynie został uznany za najlepszy w całej Polsce. Ponadto w latach 2007-2008 w pierwszej setce znalazły się 4 szpitale ze stolicy województwa i 2 z Elbląga. Warto również wspomnieć o wysokiej pozycji ełckiego szpitala *Mazurskie Centrum Zdrowia „Promedica”* w zestawieniu instytucji niepublicznych. Także w dziedzinie kultury miasta te wyróżniają się na tle województwa. W Olsztynie i Elblągu działają jedyne w województwie teatry. W stolicy województwa znajduje się filharmonia, a w największym polskim mieście nad Zalewem Wiślanym działa jako jedyna w regionie orkiestra symfoniczna.

Tabela 63. Charakterystyka infrastruktury i działalności kulturalnej w Elblągu, Ełku i Olsztynie.

miasto	instytucje kultury		liczba imprez kulturalnych		liczba imprez kulturalnych na 10 tys. mieszkańców		liczba seansów w kinach na 10 tys. mieszkańców
	2005	2009	2005	2009	2005	2009	2009
Elbląg	3	4	248	326	20	26	1015,4
Ełk	1	1	68	145	12	25	214,3
Olsztyn	11	12	2286	3341	131	189	992,6
warmińsko-mazurskie					66	77	242,9

Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych BDL GUS

Także pod względem innych wskaźników związanych z opisem działalności kulturalnej Olsztyn i Elbląg wybijają się zdecydowanie ponad średnią wojewódzką. W tych dwóch miastach działały odpowiednio 12 i 4 instytucje kultury, najwięcej w województwie, a liczba seansów w kinach w przeliczeniu na 10 tys. mieszkańców była kilkakrotnie wyższa niż średnia dla całego regionu.

Podsumowując należy stwierdzić, iż miastem, który oddziałuje najsilniej na przestrzeń województwa jest Olsztyn. Pełni on funkcje metropolitalne i stanowi motor rozwoju nie tylko centralnej części regionu, ale jego całości. Na podstawie analizy statystycznej należy stwierdzić, że także Elbląg stanowi ośrodek, pełniący funkcje ponadregionalne zwłaszcza dla zachodniej części województwa. Na tle tych dwóch miast Ełk prezentuje się nieco gorzej. Należy jednak pamiętać, iż z analizowanej trójki ośrodków jest on znacznie mniejszy i przez to jego gospodarka ma bardziej ograniczoną możliwość oddziaływania na okoliczne tereny. Ponadto dostępność komunikacyjna Ełku jest, w odniesieniu do pozostałej dwójki, trudniejsza. Odzwierciedla to konieczność inwestycji zwłaszcza w infrastrukturę komunikacyjną, która umożliwi szybsze połączenie regionu ełckiego zarówno z centralnymi częściami województwa, ale także z innymi ośrodkami aktywności gospodarczej, np. Warszawą (szlak *Via Baltica*).

6.3.2 Inwestycje wspierające funkcje metropolitalne Olsztyna i subregionalne Elbląga i Ełku

Olsztyn

W okresie obowiązywania Strategii realizowano różne projekty wspierające funkcje metropolitalne Olsztyna. Dotyczyły one kwestii dostępności komunikacyjnej miasta, transportu publicznego oraz innowacyjności. W przyszłości najważniejsze inicjatywami dla zwiększenia ponadregionalnego znaczenia miasta będzie budowa jego obwodnicy oraz uruchomienia ruchu pasażerskiego na lotnisku Szczytno-Szymany.

W Olsztynie realizowano także projekty wzmacniające funkcje metropolitalne związane z nauką i innowacyjnością. Uniwersytet Warmińsko-Mazurski poczynił wiele inwestycji o wysokich wartościach na rzecz rozwoju bazy badawczo-dydaktycznej. Uruchomiono także *Centrum Innowacji i Transferu Technologii UWM* będące ośrodkiem ułatwiającym rynkowe wdrażanie wyników badań naukowych. W połączeniu z mającym powstać w 2013 r. *Olsztyńskim Parkiem Naukowo-Technicznym* podkreśli znaczenie Olsztyna na krajowej mapie ośrodków innowacyjności. Wszystkie wspomniane inwestycje były w pełni zgodne z zapisami Strategii.

Tabela 64. Zrealizowane lub rozpoczęte projektu i inicjatywy podnoszące funkcje metropolitalne Olsztyna

nazwa projektu	wartość (mln zł)	źródło finansowania	realizator	okres realizacji	opis
Systemy miejskiego transportu miejskiego	410	PO RPW	UM Olsztyn	2009 - 2014	Reorganizacja systemu komunikacji miejskiej w Olsztynie. Wprowadzenie nowoczesnego i ekologicznego taboru oraz zwiększenie wykorzystania komunikacji miejskiej dla zapewnienia rozwoju miasta oraz obszarów przyległych
Budowa Wodnego Centrum Sportu i Rekreacji	65,5	RPO WiM 2007 - 2013	UM Olsztyn	2009 - 2011	Budowa basenu o wymiarach olimpijskich wraz z infrastrukturą odnowy biologicznej oraz udogodnieniami dla osób niepełnosprawnych.
Budowa i uruchomienie Olsztyńskiego Parku Naukowo - Technologicznego	70,8	PO RPW	UM Olsztyn	2013	Stworzenie warunków do wzrostu innowacyjności gospodarki po przez uruchomienie pomostu pomiędzy środowiskiem akademicko – badawczym oraz biznesowym
Inwestycje Uniwersytetu Warmińsko-Mazurskiego	131,8	ZPORR, PO RPW	UMW	2006-2012	Rozwój infrastruktury dla innowacyjnych badań wspomaga rozwój uniwersytetu i miasta.

Źródło: opracowanie własne

Realizowane projekty są w pełni zgodne z zapisami Strategii. Rozwój najważniejszej w regionie uczelni, zwiększenie dostępności komunikacyjnej i wsparcie działań proinnowacyjnych stanowią

przykłady działań, które zdecydowanie zwiększają możliwość oddziaływania na tereny województwa, a także poza nie.

Elbląg

Dla rozwoju Elbląga jako miasta o funkcjach ponadregionalnych najważniejsze inwestycje także dotyczyły dostępności komunikacyjnej i budowy parku technologicznego. Podobnie jak w stolicy województwa skupiono się na rozwoju systemu transportu publicznego.

Usługi medyczne w szpitalach, będące elementem funkcji wyższych Elbląga charakteryzują się (według rankingu szpitali dziennika *Rzeczpospolita*) wysoką jakością. Aby jeszcze bardziej ją podnieść i zwiększyć komfort pacjentów Wojewódzki Szpital Zespolony podjął inwestycję polegającą na budowie nowego bloku operacyjnego wraz z oddziałem anestezjologii i intensywnej terapii.¹¹⁵

Tabela 65. Zrealizowane lub rozpoczęte projektu i inicjatywy podnoszące funkcje metropolitalne Elbląga.

nazwa projektu	wartość (mln zł)	źródło finansowania	realizator	okres realizacji	Opis w kontekście funkcji metropolitalnych
Poprawa dostępności komunikacyjnej miasta w ciągu dróg krajowych i ekspresowych	899	SPO Transport, PO IŚ	Generalna Dyrekcja Dróg Krajowych i Autostrad	2004-2012	Budowa drogi ekspresowej zwiększy dostępność komunikacyjną Elbląga i skróci dojazd osób do pracy
Rozbudowa systemu transportu publicznego - trakcja tramwajowa w Elblągu	52,8	ZPORR	Miasto Elbląg	2005-2006	Realizacja projektu przyczyniła się do wzrostu jakości usług transportu publicznego
Elbląski Park Technologiczny	70,7	PO RPW, RPO WiM	Miasto Elbląg	2007-2011	EPT wspiera rozwój funkcji ponadregionalnych poprzez rozwój kluczowych dla miasta branż i przyciąganie inwestorów zewnętrznych
Budowa nowego bloku operacyjnego przy Wojewódzkim Szpitalu Zespolonym w Elblągu	72,1	RPO WiM	Wojewódzki Szpital Zespolony w Elblągu	2011-2012	Nowy blok operacyjny z oddziałem anestezjologicznym wpłynie na poprawę jakości usług medycznych dla mieszkańców makroregionu elbląskiego.

Źródło: opracowanie własne

¹¹⁵ Opisane projekty są zgodne ze Strategią. Dotyczą one celów operacyjnych 3.1 *Zwiększenie zewnętrznej dostępności komunikacyjnej oraz wewnętrznej spójności*, jednocześnie celów 1.1 *Wzrost konkurencyjności firm* oraz 1.7 *Wzrost potencjału instytucji otoczenia biznesu*. Rozbudowa szpitala w zapisach celu 2.4 *Wysoki poziom zabezpieczenia i dostępności usług medycznych*.

Ełk

Ważnym projektem dotyczącym zwiększenia funkcji regionalnych miasta jest budowa obwodnicy Ełku. Jej uruchomienie jest planowane na początek 2012 r. Znajduje się ona w biegu dróg krajowych nr 16 i nr 65. Jej zadaniem jest zwiększenie dostępności komunikacyjnej miasta z innymi województwami oraz podniesienia jakości podróży.

Dla wzmocnienia konkurencyjności miasta i pobliskiego regionu rozpoczęto budowę *Techno-parku*, którego celem jest przyciągnięcie nowych inwestorów zewnętrznych, w szczególności z branż zaawansowanych technologicznie. Ponadto park ma za zadanie wspierać początkujących przedsiębiorców i wykorzystać potencjał uczelni wyższych działających w Ełku¹¹⁶.

6.3.3 Realizacja strategii z perspektywy studiów przypadku

Priorytet konkurencyjna gospodarka

Współcześnie rozwój gospodarczy zależy w największym stopniu od możliwości kreowania innowacji i absorpcji ich przez przedsiębiorców. Z tego względu konieczne są działania pobudzające tworzenie zaawansowanych technologii i wyzwajające potencjał lokalnej nauki. Zapisy w strategii dotyczące konkurencyjności i wsparcia instytucji otoczenia biznesu są zgodne z następującymi inicjatywami i projektami:

- samorzady trzech największych miast: Olsztyna, Elbląga i Ełku rozpoczęły budowę parków technologicznych. Ich bardziej precyzyjnym celem jest wsparcie współpracy między nauką i lokalnym biznesem, zwłaszcza w dziedzinach, w których dana gospodarka się specjalizuje. Mają one także za zadanie ułatwienie działalności początkującym przedsiębiorcom. Dla ich realizacji udało się pozyskać środki unijne, gdyż bez nich projekty te o bardzo dużej wartości nie byłyby możliwe¹¹⁷.
- wsparcie władz Elbląga (pomysłodawcy projektu) dla przedsiębiorstwa OPeGieKa Sp. z o.o., które przekształciło się z firmy o typowym profilu geodezyjnym w unikalne przedsiębiorstwo geoinformatyczne. W jego wyniku powstało centrum badawczo-rozwojowe, które w przyszłości uzyska akredytację Ministra Gospodarki¹¹⁸
- opracowanie i wdrożenie innowacyjnej technologii tworzyw sztucznych w produkcji kadłubów łodzi i jachtów. Dzięki tej inwestycji możliwości wytwórcze firmy wzrosły kilkukrotnie, co bardzo mocno podniosło jej konkurencyjność na rynku światowym¹¹⁹.
- uruchomiony w strukturach Uniwersytetu Warmińsko-Mazurskiego *Centrum Innowacji i Transferu Technologii*, celem jest silniejsze powiązanie osiągnięć lokalnej społeczności naukowej z gospodarką.

Wszystkie powyższe inwestycje stanowią przykład realizacji strategii w dziedzinach konkurencyjności firm i wzrostu potencjału instytucji otoczenia biznesu.

¹¹⁶ Opisane projekty dotyczą następujących celów operacyjnych ze Strategii: cel 3.1 *Zwiększenie zewnętrznej dostępności komunikacyjnej oraz zewnętrznej spójności* oraz cele 1.1 *Wzrost konkurencyjności firm* i 1.7 *Wzrost potencjału instytucji otoczenia biznesu*.

¹¹⁷ Szczegóły projektów w podrozdziale *Inwestycje wspierające funkcje metropolitalne Olsztyna i subregionalne Elbląga i Ełku*.

¹¹⁸ Projekt warty ponad 16 mln zł uzyskał wsparcie z PO IG.

¹¹⁹ Projekt pn. *Dywersyfikacja produkcji zakładu Ostróda Yacht poprzez wdrożenie innowacyjnej technologii PRISMAXXI*. Jego wartość to 58,8 mln zł, z czego część sfinansowano z PO IG.

Istotnym problemem związanym także z wysokimi technologiami jest trudna dostępność telekomunikacyjna województwa. Z tego względu władze wojewódzkie zainicjowały projekt budowy sieci światłowodowej umożliwiającej dostęp do szerokopasmowego Internetu. Dotyczył on terenu całego województwa i obejmował także uruchomienie 640 PIAP-ów, Centrum Zarządzania siecią w Olsztynie oraz 290 punktów HotSpot. Pomimo tak kompleksowego projektu władze Elbląga i Ełku zdecydowały się na dodatkowe inwestycje związane z budową miejskich sieci szerokopasmowych. Inwestycje te dotyczą zapisów Strategii z zakresu społeczeństwa informacyjnego.

Środowisko przyrodnicze województwa warmińsko-mazurskiego stanowi duży atut w kontekście rozwoju usług turystycznych. Strategia dostrzega tę szansę i zawiera bardzo wiele zapisów, które tego dotyczą. Miejscowości takie jak Ostróda, Mikołajki, Gołdap oraz Giżycko są typowymi ośrodkami, których gospodarki w przeważającym stopniu skupiają się na turystyce. Dlatego tak ważne z perspektywy rozwoju są inwestycje pozwalające na pełne wykorzystanie potencjałów tkwiących w warunkach naturalnych. Dodatkowo przedsięwzięcia te wpływają na zwiększenie atrakcyjności zabudowy, np. w Ełku i Giżycku gdzie powstałe promenady stały się jednymi z najważniejszych elementów tkanki miejskiej.

Tabela 66. Projekty realizowane dla uatrakcyjnienia nabrzeży w miastach objętych studiami przypadków.

miasto	nazwa projektu	wartość i wysokość dofinansowania	realizator	okres realizacji	opis
Ostróda	Zagospodarowanie turystyczne nabrzeża jeziora Drwęckiego	ZPORR, RPO WiM, 51,5 mln zł	Gmina miejsca Ostróda	2008, 2011-2012	Wybudowanie promenady i ścieżek rowerowych koło jeziora, mariny i innych konstrukcji uatrakcyjnających Ostródę jako miejsce aktywnego wypoczynku.
Giżycko	Zagospodarowanie nabrzeża Jeziora Niegocin	Regionalny Program Operacyjny Województwa Warmińsko-Mazurskiego, 17,7 mln zł	Gmina miejska Giżycko, gmina wiejska Giżycko	2009-2013	W wyniku 6 projektów nabrzeże Jeziora Niegocin stanie się bardziej estetyczne, bezpieczne i bardziej funkcjonalne dla turystów
Ełk	Rozbudowa promenady pieszo-rowerowej wzdłuż nabrzeża Jeziora Ełckiego	ZPORR i RPO WiM, 9,2 mln zł	Gmina Miasto Ełk	2008, 2011-2012	Projekt stanowi wykorzystanie w przeszłości zaniedbanego nabrzeża jeziora dla wzrostu atrakcyjności miasta
Gołdap	Rozwój funkcji uzdrowiskowej w Gołdapi poprzez urządzenie plaży i budowę parków: zdrojowego i kinezyterapeutycznego	RPO WiM, 22 mln zł	Gmina Gołdap	2009-2011	Projekt uwzględni m.in. zagospodarowanie nabrzeża jeziora Gołdapskiego.

Źródło: Opracowanie własne

Z wypoczynkiem aktywnym łączą się projekty realizowane w dwóch miastach Wielkich Jezior Mazurskich: Giżycku i Mikołajkach. W pierwszym z nich zbudowano bardzo nowoczesną, największą w kraju śródlądową marinę, stanowiącą element wykorzystania potencjału związanego z żeglarstwem. Natomiast w Mikołajkach także zbudowano mini przystań oraz zainwestowały w urządzenia nawigacyjne zwiększające bezpieczeństwo żeglugi całodobowej. W tym mieście, a także w Gołdapi i Ełku dokonano inwestycji rewitalizacyjnych podnoszących atrakcyjność i estetykę przestrzeni, wraz z infrastrukturą przeznaczoną na obsługę wypoczywających. Przykładem rewitalizacji w kontekście turystyki jest gruntowna modernizacja Kanału Elbląskiego. Ten unikalny na skalę światową zespół dróg wodnych i innych obiektów hydrotechniki jest jedną z największych atrakcji województwa, w szczególności Elbląga i Ostródy. Remont Kanału jest przykładem realizacji Strategii, która bezpośrednio wymienia konieczność wykorzystania jego osobliwości dla rozwoju turystyki.

Największą przeszkodą w dalszym wzroście tej branży jest jej charakter sezonowy. Władze lokalne podejmują działania mające na celu wydłużenie sezonu turystycznego. Koronnym tego przykładem jest Gołdap, która poprzez bardzo duże inwestycje wspomaga swoje funkcje uzdrowiskowe. W bliskiej przyszłości zostaną w niej uruchomione tężnia solankowa i pijalnia wód mineralnych stanowiących atrakcje niemal przez cały rok. Ponadto w Ostródzie rozpoczął budowę centrum targowo-konferencyjnego, które wraz z luksusowymi, pięciogwiazdkowymi hotelami świadczącymi różnego rodzaju usługi medyczne i odnowy biologicznej stanowią element rozwoju turystyki konferencyjno-biznesowej i oraz dla klientów zamożnych. Tego typu oferta jest nie jest uzależniona od pory roku i dodatkowo stanowi nowe źródło dochodów dla lokalnych przedsiębiorców. Także w Giżycku założono czterogwiazdkowy hotel w odpowiednio do tego celu przystosowanym zamku z XIV wieku.

Priorytet Otwarte Społeczeństwo

Bardzo ważną kwestią w ramach priorytetu *Otwarte społeczeństwo* jest mocniejsze powiązanie systemu edukacji, zarówno na szczeblu zawodowym, średnim jak i na wyższym, z lokalnym rynkiem pracy. Niezwykle interesujący projekt koordynowany przez Urząd Marszałkowski Województwa Warmińsko-Mazurskiego dotyczył systemu kształcenia gastronomiczno-hotelarskiego, które dla potrzeb gospodarki regionalnej jest niezwykle istotne. Inwestycją zastały objęte szkoły w Elblągu, Ełku i Olsztynie. Polega ona na opracowaniu nowej koncepcji kształcenia i wymagań edukacyjnych oraz weryfikacji kwalifikacji absolwentów. Ponadto projekt zakłada stworzenie nowych materiałów dydaktycznych dla uczniów i nauczycieli.

Władze miasta Olsztyn zainicjowały dodatkowo inny program związany z jedną z priorytetowych dla województwa branż: gastronomiczną. Jego celem było zwiększenie kwalifikacji zawodowych nauczycieli w zakresie gastronomii w Zespole Szkół Gastronomiczno-Spożywczych. W tym samym mieście, a także w Ostródzie realizowano programy zwiększające kwalifikacje menadżerów turystyki i hotelarzy. Ponadto, samorządy Elbląga, Olsztyna i Ostródy zorganizowały programy dla wsparcia szkolnictwa zawodowego, skierowane głównie dla przyszłych betoniarzy, brukarzy a także spawaczy, czyli dla specjalistów, których brakuje na lokalnym rynku pracy.

Na szczeblu szkolnictwa wyższego dużą aktywność dla silniejszego powiązania gospodarki województwa z nauką wykazywała Państwowa Wyższa Szkoła Zawodowa w Elblągu. Uruchomiła ona nowy kierunek studiów: budownictwo, gdyż branża ta ma duże znaczenie dla rynku pracy w mieście

i okolicach. Ponadto uczelnia pozyskała inżynierskie oprogramowanie komputerowe, które jest używane przez firmy przemysłowe w Elblągu, głównie z sektora meblarskiego.

W ramach priorytetu *Otwarte Społeczeństwo* realizowano inwestycje w rozwój bazy sportowo-rekreacyjnej. Jest on istotnie z perspektywy nie tylko mieszkańców ale także przyjeżdżających do województwa turystów. Przykładem tego typu działań jest budowa całego kompleksu sportowego wraz ze stadionem piłkarskim w Ostródzie. Projekt ten miał na celu przygotowanie infrastruktury pobytowej dla jednej z drużyn uczestniczących w finałach Mistrzostw Europy w Piłce Nożnej EURO 2012. Jednocześnie poszerza on ofertę turystyki rekreacyjnej, na rozwój której w Ostródzie przywiązuje się dużą uwagę. Podobna idea przyświecała władzom Gołdapi, która w ramach rewitalizacji starych koszar zbudowały wielofunkcyjną halę sportową i pływalnię, które są używane także przez kuracjuszy sanatorium. Podobną inwestycję dokonano w Kętrzynie, gdzie powstał kompleks sportowo-rekreacyjny z basenem. Także w Olsztynie rozpoczęto budowę pływalni. Z kolei, mieszkańcy oraz turyści mogą w Giżycku korzystać z lodowiska, co stanowi kolejny przykład wysiłków nad wydłużeniem sezonu turystycznego.

Przyroda Warmii i Mazur, stanowiąca bardzo duży atut rozwojowy regionu powinna być przedmiotem troski turystów jak i mieszkańców. Wiąże się to z inwestycjami w modernizację i rozbudowę sieci wodociągowej oraz kanalizacyjnej a także w zakłady utylizacji odpadów. W Elblągu przeprowadzono projekt obejmujący modernizację i przebudowę stacji uzdatniania wody a także sieci rurociąkowej. Inwestycja zwiększa jakość dostarczanej mieszkańcom wody, podnosi jej jakość, a także radykalnie skraca okresy braku dostaw. Także w Ełku rozpoczęto podobny projekt, który przewiduje m.in. modernizację przepompowni ścieków, przebudowę sieci kanalizacyjno-wodociągowej, a także budowę nowych rurociągów o długości 40 km. W mieście tym dokonano także innej inwestycji o charakterze komunalnym, która polega na budowie zakładu unieszkodliwiania odpadów i organizacji nowego składowiska. Identyczny projekt został przeprowadzony przez *Mazurski Związek Międzygminny – Gospodarka Odpadami*, którego członkiem jest m.in. miasto Giżycko. Celem projektu jest stworzenie systemu gospodarowania odpadami z regionu Wielkich Jezior Mazurskich, który będzie przeciwdziałał degradacji środowiska na terenach typowo turystycznych.

Priorytet Nowoczesne Sieci

Wewnętrzna spójność regionu oraz komunikacja z terenami zewnętrznymi zawsze stanowiła jeden z najważniejszych problemów województwa. W latach obowiązywania Strategii zrealizowano kilka projektów, głównie drogowych, którego celem jest skrócenie czasu podróży i podniesienie jej jakości. Najważniejszą inwestycją drogową w województwie jest budowa drogi ekspresowej S7, która przebiega w zachodniej jego części i łączy aglomeracje warszawską, trójmiejską i krakowską. Ma ona kluczowe znaczenie w rozwoju systemu komunikacji regionu oraz dwóch jego największych miast, w szczególności Elbląga. Ta droga stanowi główny element oddziaływania ośrodka na zachodnią część województwa. Do tej pory oddano do użytku odcinek Elbląg-Pasłęk, a odcinek Pasłęk-Miłomłyn i Miłomłyn-Olsztynek zostaną oddane do użytku w terminie późniejszym. Projekt przewiduje także budowę obwodnicy Ostródy, która pozwoli na przeniesienie bardzo intensywnego ruchu tranzytowego poza granice tego turystycznego miasta. Ten sam pomysł przyświecał budowie obwodnicy Gołdapi, której władze i mieszkańcy spodziewają się wzmożonego ruchu towarowego po oddaniu do użytku przejścia granicznego z Obwodem Kaliningradzkim. W przyszłym roku zostanie ukończona budowa obwodnicy Ełku w ciągu dróg krajowych nr 16 i 65. W perspektywie

uruchomienia małego ruchu granicznego z Obwodem Kaliningradzkim oddanie do użytku drogi ekspresowej S22 było dla Elbląga bardzo istotne. Ten szlak komunikacyjny łączy miasto z przejściem granicznym w Grzechotkach, które prowadzi prosto do Kaliningradu. Oprócz tego w okolicach praktycznie wszystkich miast objętych studiami przypadków prowadzono remonty dróg niższej rangi, które wpływają na poprawienie spójności wewnętrznej województwa.

Wspomniane projekty drogowe w Gołdapi i okolicach Elbląga szczęśliwie uprzedziły wprowadzenie małego ruchu bezwizowego na obszarze całego Obwodu Kaliningradzkiego i wybranych powiatów województw warmińsko-mazurskiego i pomorskiego. Dla przygranicznych miejscowości jak Gołdap będzie miało wpływ na rozwój współpracy międzynarodowej, w zakresie kultury, turystyki i handlu. Władze miasta już wcześniej prowadziły aktywną politykę wspierania kontaktów młodzieży polskiej i rosyjskiej z miejscowości Gusiev.

7 Podsumowanie

7.1 Odpowiedzi na szczegółowe pytania badawcze

Odpowiedzi na poszczególne pytania badawcze dotyczą następujących kryteriów ewaluacyjnych.

(S) Skuteczność – odpowiedź na pytania:

- Na ile skuteczny był system realizacji Strategii w okresie poddanym badaniu w osiągnięciu celów określonych w dokumencie Strategii?
- Na ile system realizacji Strategii przyczynił się do osiągnięcia celów określonych w dokumencie strategicznym?

(E) Efektywność – ocena, czy podobne lub lepsze efekty można było osiągnąć przy mniejszych nakładach i innym kształcie systemu wdrażania Strategii.

(U) Użyteczność – odpowiedź na pytania:

- Czy sposób wdrażania spełnił oczekiwania pod względem swojej funkcjonalności,
- Czy realizowane działania odpowiadały oczekiwaniom beneficjentów.

(T) Trwałość – ocena, czy zmiany wywołane przez Strategię w funkcjonowaniu regionu są trwałe.

(N) Nie dotyczy – dane pytanie badawcze nie dotyczy bezpośredniej oceny interwencji czy oddziaływania Strategii i tym samym nie wpasowuje się w ww. kryteria ewaluacyjne.

nr pytania	treść pytania	syntetyczna odpowiedź	odniesienie do części (sekcji) raportu	Kryteria ewaluacji
1A.1	Czy trafna była ocena procesów europejskich w zakresie rozszerzeń, rozwiązań europejskiej polityki spójności 2007-2013 i 2014-2020, polityki partnerstwa i sąsiedztwa oraz konsekwencji traktatowego wymiaru spójności terytorialnej?	Ocena procesów była trafna dla perspektywy 2007-2014. Zmiany w polityce UE w perspektywie 2014-2020 wymagają zmian strategii przez większą koncentrację środków i pogłębienie ujęcia terytorialnego. Należy to przeprowadzić równolegle z aktualizacją Strategii w związku ze zmianami w dokumentach krajowych.	2.2, 2.4	N
1A.2	Czy ocena priorytetów polskiej polityki rozwojowej (regionalnej, makroprzestrzennej, sektorowych) była trafna, czy niezbędne są zasadnicze modyfikacje wynikające z zapisów krajowych dokumentów programowych (Strategii Rozwoju Kraju, raportu Polska 2030, Krajowej Strategii Rozwoju Regionalnego, koncepcji Przestrzennego Zagospodarowania Kraju)?	Ocena była trafna dla 2005 r. W ostatnich latach ma miejsce zmiana paradygmatu polityki rozwoju regionalnego, przy większym nacisku na koncentrację interwencji i wykorzystanie istniejących potencjałów i zmianę podejścia do wsparcia obszarów peryferyjnych. W związku z tym w Strategii konieczne są zmiany zmierzające do uwzględnienia ww. procesów.	2.3	N
1A.3	Czy Strategia wymaga korekty w związku z zapisami krajowych dokumentów programowych (Krajowej Strategii Rozwoju Regionalnego, koncepcji Przestrzennego Zagospodarowania Kraju, Długookresowej Strategii Rozwoju Kraju, Średniookresowej Strategii Rozwoju Kraju)?	Strategia wymaga zmian zarówno ze względu na formułowane w tych dokumentach cele interwencji, jak i proponowane sposoby jej operacjonalizacji. W szczególności konieczne jest położenie w zaktualizowanej Strategii większego nacisku na koncentrację interwencji, wymiar przestrzenny i wstępne założenia co do sposobu jej operacjonalizacji.	2.3, 4.1	N
1A.4	Czy zapisy w tych dokumentach są niesprzeczne ze Strategią?	Strategia niedostatecznie uwzględnia postulaty koncentracji i lepszego opisanego wymiaru przestrzennego interwencji i w tym zakresie wymaga modyfikacji. Nie zawiera też żadnych założeń co do sposobu operacjonalizacji interwencji w nowym układzie instytucjonalnym. Nie jest wprost sprzeczna z ww. dokumentami, ale jest nieadekwatna do wynikającego z ww. dokumentów systemu zarządzania rozwojem regionalnym.	2	N

nr pytania	treść pytania	syntetyczna odpowiedź	odniesienie do części (sekcji) raportu	Kryteria ewaluacji
1A.5	Czy poprawnie określono potencjał finansowy i inwestycyjny województwa?	Potencjał finansowy i inwestycyjny został istotnie niedoszacowany, na co wpływ miało niedoszacowanie dochodów JST oraz nieuwzględnienie środków UE. Ponadto, wbrew założeniom prognozy finansowej, w latach 2009-2010, JST województwa odnotowały przewagę wydatków nad dochodami (również po uwzględnieniu środków z UE).	2.5	S, T
1A.6	Czy Strategia wymaga korekty w związku ze zmianami, jakie zaszły w szerszym kontekście legislacyjno- prawnym polityki rozwoju? (Ustawa o zasadach prowadzenie polityki rozwoju, inne zmiany w prawodawstwie na poziomie centralnym)	Nie wymaga z punktu widzenia ustawy o zasadach prowadzenia polityki rozwoju. Może wymagać korekty w związku z jeszcze nieprzesądzonymi zmianami w sposobie operacjonalizacji interwencji po 2013 r., w szczególności w kontekście RZPR i kontraktów terytorialnych.	2.3	N
1B.1	Czy zmiany uwarunkowań zewnętrznych (europejskich i krajowych) oraz wewnętrznych (wojewódzkich i lokalnych) nie pozbawiły aktualności części zapisów Strategii?	Uwarunkowania zewnętrzne – mimo istotnych zmian – miały wpływ niewielki na obszary realizacji Strategii, nie uzasadniający jej zmian w tym obszarze.	2.2., 2.3, 2.4	N
1B.2	Czy nowe procesy globalne (efekt klimatyczny, globalizacja gospodarki, starzenie się społeczeństwa i rosnące ceny energii) zostały odpowiednio odwzorowane w Strategii?	W Strategii w niewystarczającym stopniu odzwierciedlono zagadnienia związane z cenami energii i energetyką odnawialną, a także tendencje demograficzne w zakresie starzenia się społeczeństwa i migracji zewnętrznych.	2.4	N
1B.3	Czy globalny kryzys społeczno-gospodarczy wywołuje potrzebę modyfikacji Strategii?	Kryzys lat 2008-2009 nie miał wpływu uzasadniającego zmianę zapisów Strategii. Wpływ trwającego kryzysu fiskalnego UE pozostaje trudny do oceny. Dotychczasowy wpływ kryzysu jest neutralny względem potencjałów i barier województwa.	2.4	N
1B.4	Czy powinno się wprowadzić do Strategii zabezpieczenia podwyższające odporność systemu społeczno-gospodarczego na tego typu zakłócenia (jeżeli tak, to jakie)?	Strategia powinna koncentrować się na zagadnieniach strategicznych, a nie koniunkturalnych i być planowana z myślą o uwarunkowaniach rozwoju w warunkach stabilnej gospodarki. Strategia nie powinna być narzędziem rozwiązywania problemów doraźnych, jednak jej cele powinny gwarantować tworzenie stabilnej, adaptacyjnej i stosunkowo łatwo wychodzącej z kryzysów	2.4	N

nr pytania	treść pytania	syntetyczna odpowiedź	odniesienie do części (sekcji) raportu	Kryteria ewaluacji
		gospodarki.		
1B.5	Czy kontekst transgraniczny i bałtycki Strategii był trafny?	Kontekst transgraniczny i bałtycki pozostaje trafny. Ewentualne wprowadzenie ruchu przygranicznego z Kaliningradem może wymagać aktualizacji założeń w tym zakresie.	2.4	S, U
1B.6	Czy istnieją wynikające z procesów globalnych szanse rozwojowe dla województwa?	Procesy globalne przede wszystkim stwarzają kontekst – z jednej strony wymuszając przez presję konkurencyjną wzrost produktywności i innowacyjności, z drugiej ułatwiając dostęp do rynków zbytu i zewnętrznych technologii. Poza walorami przyrodniczymi i sektorem rolnym województwo w tej chwili nie posiada przewag istotnych z punktu widzenia procesów globalnych w stopniu większym, niż pozostałe regiony kraju.	2.4, 5	N
1C.1	Czy pojawiły się nowe dane statystyczne, planistyczne, programowe, które wymuszałyby zasadniczą korektę Strategii?	Zmiana paradygmatu polityki rozwoju wymusza sięgnięcia do innych kategorii danych, zarówno w celu planowania, jak i oceny interwencji.	2.6	N
1C.2	Czy wnioski wynikające z realizacji polityki spójności w krajach europejskich wywołują potrzebę modyfikacji Strategii?	Interwencja publiczna powinna być polityką opartą na dowodach. W tym zakresie zarówno wytyczne dla polityk UE i krajowych, jak i działania województwa powinny ulegać modyfikacji w oparciu o dotychczasowe doświadczenia. W najbardziej ogólnym wymiarze zmiany w narzędziach polityk będą indukowane na poziomie europejskim i krajowym.	2.4, 2.6, 5	N
1C.3	Czy wnioski wynikające z realizacji polityki spójności w Polsce, w tym w województwie warmińsko-mazurskim wywołują potrzebę modyfikacji Strategii?	Realizacja komponentu regionalnego perspektywy 2007-2013 już teraz dostarcza cennych danych nt. mniej i bardziej efektywnych narzędzi polityki spójności. Powinny mieć one zasadniczy wpływ na dobór narzędzi interwencji w przyszłości.	2, 4, 5	N
2.1	Czy z perspektywy doświadczeń 5 ostatnich lat diagnoza problemowa Konkurencyjność Warmii i Mazur była trafna (dotyczy także analizy SWOT)?	Diagnoza była i pozostaje trafna. W tekście zaproponowano szereg modyfikacji do analizy SWOT.	3.4	N
2.2	Czy zmiany uwarunkowań i sytuacji województwa wymagają korekty (modyfikacji) tej diagnozy, a jeżeli tak, to w	Mimo istotnych zmian w poziomach bezwzględnych, relatywnie do kraju sytuacja województwa nie uległa fundamentalnym zmianom, podobnie jak nie zmieniły się przewagi i problemy regionu.	3.4	N

nr pytania	treść pytania	syntetyczna odpowiedź	odniesienie do części (sekcji) raportu	Kryteria ewaluacji
	jakich elementach?			
3.3	Czy w świetle obserwowanych procesów rozwojowych pojawiły się istotne obszary tematyczne, które należy uwzględnić w zaktualizowanej Strategii?	Zaproponowano szereg zmian w podejściu do interwencji w poszczególnych obszarach – wynikają one jednak w większym stopniu ze zmian otoczenia i koncepcji polityki, niż procesów rozwojowych. Słabszy od oczekiwanego rozwój sektora turystycznego powoduje konieczność rewizji założeń Strategii w tym obszarze.	3.4, 5	U
3.1	Czy wiodące hasło Warmia i Mazury regionem w którym warto żyć... jest w dalszym ciągu aktualne?	Wiodące hasło Strategii pozostaje aktualne.	5	N
3.2	Czy cel główny Spójność ekonomiczna, społeczna i przestrzenna Warmii i Mazur z regionami Europy pozostaje aktualny?	Cel główny Strategii, z zastrzeżeniami sformułowanymi powyżej, pozostaje aktualny.	5.2	S
3.3	Czy istnieje potrzeba uzupełnienia, przedefiniowania, usunięcia któregoś z priorytetów?	Układ priorytetów należy uznać za logiczny i dobrze określony. Modyfikacje zapisów Strategii powinny dotyczyć przede wszystkim poziomu celów operacyjny oraz działań.	5.2	S, E, U
3.4	Czy jest potrzeba wskazania brakujących celów operacyjnych?	Listę celów operacyjnych należy zmodyfikować – część z nich powinna zostać usunięta lub zreorganizowana. Wśród zagadnień, które w kolejnej generacji Strategii powinno się podnieść do rangi celów operacyjnych należy wymienić: innowacyjność gospodarki oraz dostępność usług publicznych.	5.3, 5.4, 5.5, 5.6	S, E, U
3.5	Czy w Strategii w dostatecznym stopniu określono politykę w odniesieniu do subregionów?	Poziom zróżnicowania terytorialnego Strategii należy ocenić jako niewystarczający, choć oceniany dokument pozytywnie wyróżniał się na tle pozostałych strategii rozwoju województw opracowanych przed okresem programowania 2007-2013. Sytuacja ta powinna ulec zmianie w Strategii nowej generacji, warto jednak podkreślić, że to nie subregiony powinny być głównym adresatem polityki rozwojowej realizowanej w ujęciu terytorialnym, ale precyzyjnie zdefiniowane obszary funkcjonalne (obszary strategicznej interwencji).	3, 5	S, E
3.6	Czy w Strategii w sposób wystarczający została uwzględniona specyfika	W Strategii stosunkowo dobrze uwzględniono specyficzną sytuację społeczno-gospodarczą województwa warmińsko-mazurskiego. Przykładami dobrych	3, 5	S, E, U

nr pytania	treść pytania	syntetyczna odpowiedź	odniesienie do części (sekcji) raportu	Kryteria ewaluacji
	województwa warmińsko-mazurskiego	praktyk w tym zakresie jest m.in. podniesienie do rangi celu operacyjnego wsparcia sektora turystycznego.		
3.7	Czy zaproponowany w Strategii model rozwojowy jest spójny z dokumentami strategicznymi wyższego rzędu powstałymi po jej opracowaniu	Zaproponowany w Strategii model rozwoju nie wykazuje zasadniczych sprzeczności z dokumentami strategicznymi powstałymi po jej opracowaniu. Dokumenty te implikują jednak pewne zmiany w podejściu do niektórych zagadnień. Dotyczy to m.in. silnie eksponowanego w Krajowej Strategii Rozwoju Regionalnego terytorialnego wymiaru interwencji oraz konieczności jej tematycznej koncentracji.	2.3, 4.3	N
3.8	Czy model rozwoju (w szczególności układ celów) jest wewnętrznie spójny? Gdzie występują ewentualne nieścisłości?	Model rozwoju, w szczególności układ celów, należy uznać za wewnętrznie spójny.	5.6	S, E
3.9	W jakim stopniu Strategia obejmuje obszary interwencji znajdujące się poza obszarem formalnych kompetencji administracji regionalnej?	Jednym z kluczowych założeń Strategii było to, że nie jest ona jedynie dokumentem ukierunkowującym działalność samorządu województwa, ale powinna uwzględniać także innych aktorów posiadających wpływ na osiągnięcie kluczowych celów rozwojowych regionu. W konsekwencji, to Strategii włączono także działania będące w gestii administracji rządowej oraz lokalnej, a nawet zadania realizowane przez sektor prywatny.	4.1, 5	S, E
4A.1	Czy Strategia ma efektywne przełożenie na politykę regionalną Warmii i Mazur?	Przełożenie Strategii na politykę regionalną Warmii i Mazur najsilniej zarysowuje się w obszarach objętych wsparciem w ramach RPO WiM. Generalnie, największe postępy w osiągnięciu celów Strategii można zaobserwować w tych kategoriach interwencji, w ramach których możliwe było uzyskanie wsparcia ze środków wspólnotowych.	4.2	S
4A.2	Czy Strategia uporządkowała politykę rozwojową na obszarze województwa?	Strategia funkcjonuje jako centralny dokument określający priorytety polityki regionalnej w województwie warmińsko-mazurskim. Strategia jest więc naturalnym punktem odniesienia dla strategii/programów dziedzinowych, stanowi także podstawę dla debaty publicznej na tematy rozwojowe.	4.2	S
4A.3	Czy system realizacji Strategii wystarczająco silnie eksponują rangę zarządzania strategicznego w polityce regionalnej?	Strategiczny wymiar polityki regionalnej nie został w obecnej wersji Strategii wyeksponowany wystarczająco mocno. Jest to jeden z głównych braków, który należy wyeliminować przy planowanej aktualizacji dokumentu.	4, 5	S

nr pytania	treść pytania	syntetyczna odpowiedź	odniesienie do części (sekcji) raportu	Kryteria ewaluacji
4A.4	Czy system realizacji Strategii pozwala na rzeczywiste wprowadzenie zasady wieloszczeblowego zarządzania rozwojem regionalnym?	Strategia sprzyja tworzeniu powiązań między polityką rozwojową poziomu wojewódzkiego, a działaniami powiatów i gmin. Jako taka sprzyja zasadzie wieloszczeblowości, w szczególności przez potencjał koordynacji ze Strategią dokumentów niższych szczebli samorządu – a w konsekwencji także prowadzonych działań.	4.2	S, U
4A.5	Czy system realizacji Strategii umożliwi w przyszłości powiązanie działań podejmowanych przez władze samorządowe z krajową polityką regionalną (np. podczas negocjacji kontraktów terytorialnych)? W jaki sposób należy uzupełnić system realizacji?	W aktualnej wersji dokumentu, system realizacji Strategii został opisany bardzo zdawkowo. W dokumencie nowej generacji należy tę część znacznie rozszerzyć, w szczególności poprzez wskazanie potencjalnych punktów wspólnych Strategii oraz krajowej polityki regionalnej.	4	S
4B.1	Czy różne strategie sektorowe, programy branżowe i inne dokumenty na poziomie województwa służyły wdrożeniu Strategii?	Sprzyjały w jedynie umiarkowanym stopniu. Po pierwsze, choć nie są one sprzeczne ze Strategią, to nie tworzą z nią (i ze sobą wzajemnie) spójnego planu rozwojowego województwa. Co więcej, ich przełożenie na faktyczne działania jest często niewielkie.	4.2	S
4B.2	Czy istnieje potrzeba uzupełnienia oryginalnej listy o dodatkowe dokumenty na poziomie województwa?	Listę strategii i programów dziedzinowych wymienionych w Strategii należy uznać za wystarczającą. W przyszłości należy wręcz przeanalizować zasadność funkcjonowania każdego z tych dokumentów, jako alternatywę rozważając wprowadzanie bardziej szczegółowych zapisów na poziomie samej Strategii.	4.2	N
4B.3	Czy istnieje potrzeba aktualizacji któregoś z tych dokumentów?	Poszczególne dokumenty należy uznać za zgodne z zapisami obowiązującej wersji Strategii, przy czym w większości mają one charakter rozszerzający, a nie uszczegóławiający. Zawartość poszczególnych dokumentów powinna zostać poddana gruntownej rewizji po następnej aktualizacji Strategii.	4.2	N
4B.4	Czy strategie lokalne sprzyjały wdrażaniu Strategii?	Większość strategii lokalnych w województwie warmińsko-mazurskim została uchwalona po ostatniej aktualizacji Strategii i jej zapisy były zazwyczaj w nowotworzonych dokumentach uwzględniane.	4.2	S
4B.5	Czy zapisy dokumentów Strategii zostały w wystarczającym stopniu uwzględnione w RPO WiM 2007-2013 i w dokumentach	Zapisy Strategii zostały w dużym stopniu uwzględnione w strukturze i alokacji środków w ramach RPO WiM. Przełożenie nie mogło być jednak pełne z uwagi	4.2	S

nr pytania	treść pytania	syntetyczna odpowiedź	odniesienie do części (sekcji) raportu	Kryteria ewaluacji
	programowych innych instrumentów wdrażanych na poziomie lokalnym?	na określoną centralnie demarkację pomiędzy programami operacyjnymi.		
4B.6	Czy sposób realizacji RPO WiM 2007-2013 oraz innych instrumentów wdrażanych na szczeblu regionalnym sprzyja osiągnięciu celów Strategii?	Wdrażanie RPO WiM przebiega zgodnie z najważniejszymi wytycznymi Strategii, w szczególności gros środków koncentrowane jest na terenach o największym potencjale rozwojowym. Praktyczne wdrażanie komponentu regionalnego PO KL jest w mniejszym stopniu powiązane ze Strategią (jest ona dokumentem zbyt ogólnym, aby można było ją wykorzystać np. do tworzenia Planów Działań), jednak środki EFS i tak są jednym z głównych źródeł środków wspierających osiągnięcie niektórych celów operacyjnych.	4.2, 4.4	S
4B.7	Czy doświadczenia z dotychczasowej realizacji programów (w tym zwłaszcza RPO WiM 2007-2013) powinny przełożyć się na zmiany w Strategii?	Dotychczasowa realizacja RPO WiM nie implikuje zasadniczych zmian w zapisach Strategii. Większość uwzględnionych w Programie priorytetowych obszarów wsparcia powinna zostać podtrzymana także w kolejnym okresie programowania.	4.2, 5.3-5.5	S, E, U, T
4C.1	Czy dobór wskaźników służących ocenie realizacji Strategii był trafny (w tym mierniki spójności społecznej, ekonomicznej i przestrzennej)?	Trafność doboru istotnej części wskaźników służących ocenie realizacji Strategii należy uznać za ograniczoną. Wynika to m.in. ze zbyt częstego oparcia wskaźników na wewnętrznych źródłach danych, zbyt częste stosowanie miar wyrażonych w wartościach bezwzględnych oraz ich niedopasowanie do interwencji zaplanowanej w Strategii.	4.3, 5	S, E, U, T
4C.2	Czy przyjęte wskaźniki działań odzwierciedlają faktyczny stan realizacji Strategii?	Wskaźniki działań Strategii stanowią pewną informację na temat zakresu i charakteru interwencji. Problemem jest jednak różnorodne podejście uczestników procesu monitoringu w interpretowaniu i stosowaniu poszczególnych mierników. W konsekwencji, wiarygodność prezentowanych w raportach danych liczbowych jest miejscami ograniczona, ponieważ nie odzwierciedlają one faktycznego stanu realizacji Strategii.	aneks 2	S
4C.3	Czy w świetle zmian w systemie statystyki publicznej pojawia się możliwość zastosowania nowych wartościowych wskaźników?	Zmiany w systemie statystyki publicznej od poprzedniej aktualizacji listy wskaźników nie zaowocowały pojawieniem się żadnych nowych wskaźników wartościowych z punktu widzenia Strategii. Istnieje jednak wiele mierników, które były już dostępne w 2005/2008 r. i które mogą z powodzeniem zastąpić wskaźniki wskazane w niniejszej ewaluacji jako nie w pełni dopasowane do poszczególnych celów operacyjnych. W tym kontekście należy stwierdzić, że	aneks 2	S

nr pytania	treść pytania	syntetyczna odpowiedź	odniesienie do części (sekcji) raportu	Kryteria ewaluacji
		istnieje pole do zastosowania nowych wartościowych wskaźników.		
4C.4	Czy na podstawie analizy poziomów zawartych w Strategii wskaźników można uznać, że w latach 2005-2010 skutecznie wdrażano Strategię?	Z uwagi na ograniczoną wiarygodność dużej części wskaźników, trudno na ich podstawie rzetelnie ocenić realizację Strategii. Za dodatkowe utrudnienie w tego typu ocenie należy uznać brak określenia wartości docelowych poszczególnych mierników. Niemniej jednak wartości wskaźników celu głównego oraz wskaźników celów strategicznych wskazują na utrzymywanie się relatywnie słabiej sytuacji województwa – w tym sensie realizację Strategii należy uznać za niewystarczająco skuteczną. Przeprowadzone symulacje makroekonomiczne sugerują jednak, że brak realizacji związanych ze Strategią przedsięwzięć doprowadziłby do dodatkowego pogorszenia sytuacji region. Pozwala to na sformułowanie wniosku, że realizacja Strategii przebiegała w odpowiednim kierunku, jednak zakres interwencji nie był na tyle duży, aby przeciwstawić się negatywnym tendencjom.	5.2, 5.3-5.5	S, E
4C.5	Czy Strategia jest systematycznie i zadawalająco monitorowana?	Systematyczny monitoring Strategii prowadzony jest przez Departament Polityki Regionalnej UM, który koordynuje prace dużej liczby instytucji zaangażowanych w proces monitorowania i analizy danych. Zwieńczeniem procesu monitoringu jest coroczny raport okresowy z realizacji Strategii. Dlatego też należy uznać, że dokument ten jest monitorowany systematycznie, co bardzo pozytywnie odróżnia województwo warmińsko-mazurskie od innych polskich regionów.	4, 5	N
4C.6	Czy system organizacyjny monitoringu sprawdził się?	System monitorowania Strategii powinien zostać w istotny sposób zmodyfikowany, ponieważ niektóre z przyjętych rozwiązań organizacyjnych nie zawsze funkcjonują w sposób prawidłowy. W szczególności, ostateczny produkt systemu monitorowania – raport okresowy – powinien być, w większym stopniu niż dotychczas, autorskim opracowaniem Departamentu Polityki Regionalnej, natomiast rola pozostałych instytucji powinna polegać przede wszystkim na gromadzeniu odpowiednich informacji.	4, 5	N
4C.7	Czy zaangażowano w system monitoringu Strategii wszystkie istotne instytucje?	Gromadzenie danych o niektórych działaniach Strategii wymaga rozszerzenia grupy zaangażowanych instytucji o kluczowe jednostki samorządu terytorialnego, największe szkoły wyższe oraz departamenty UM odpowiedzialne za wdrażanie najważniejszych instrumentów finansowych.	4, 5	N

nr pytania	treść pytania	syntetyczna odpowiedź	odniesienie do części (sekcji) raportu	Kryteria ewaluacji
4C.8	Czy można udokumentować zmiany sytuacji społeczno-gospodarczej dzięki realizacji Strategii?	Udokumentowanie zmian sytuacji społeczno-gospodarczej dzięki realizacji Strategii wymaga wyjścia poza ramy wyznaczone przez wskaźniki monitorowania Strategii. Na podstawie przeprowadzonych symulacji makroekonomicznych można stwierdzić, że oddziaływanie instrumentów polityki regionalnej powiązanych ze Strategią na sytuację regionu jest znaczne.	5.2	S
4C.9	Jak powinien wyglądać system monitoringu Strategii w kontekście wytycznych zawartych w Krajowej Strategii Rozwoju Regionalnego 2010-2020: Regiony, Miasta, Obszary wiejskie oraz Planie Działań zapewniających wdrożenie KSRR, dotyczących Regionalnego Forum Terytorialnego i Regionalnego Obserwatorium Terytorialnego?	Rekomendacje sformułowane w odniesieniu do pozostałych pytań badawczych w tym module pozwolą na reorganizację systemu monitorowania Strategii, aby był on lepiej dopasowany do wytycznych zawartych w KSRR. To samo dotyczy rekomendacji dotyczących raportu okresowego z realizacji – po zaproponowanych w niniejszym raporcie modyfikacjach powinien on spełniać wymogi stawiane przed trzyletnim raportem strategicznym w KSRR.	4.3	N
4C.10	Jaka powinna być konstrukcja i zakres merytoryczny raportu okresowego z realizacji Strategii w kontekście wytycznych dotyczących raportu o rozwoju społeczno-gospodarczym, regionalnym oraz przestrzennym zawartych w Krajowej Strategii Rozwoju Regionalnego?			N
4C.11	Czy monitoring wewnętrznego zróżnicowania procesów społeczno-gospodarczych jest prowadzony w dostatecznym stopniu i zakresie?	Monitoring wewnętrznego zróżnicowania procesów społeczno-gospodarczych był prowadzony w wystarczającym stopniu i zakresie, jednak w przyszłości należy rozważyć także monitorowanie działań Strategii na poziomie niższym niż wojewódzki.	4.3	S, E, U, T
4C.12	Czy władze województwa wyciągają wnioski płynące z systemu monitoringu Strategii? Czy wnioski te mają wpływ na kształtowanie polityki rozwojowej na poziomie regionalnym?	Dotychczas, pomimo znacznej poprawy w ostatnich latach, system monitoringu dostarcza informacje użyteczne z punktu widzenia polityki regionalnej jedynie w ograniczonym zakresie. Wnioski i rekomendacje formułowane i wdrażane są ad hoc. Projektując system monitorowania Strategii nowej generacji należy rozważyć bardziej systemowe podejście do	4.2, 4.3	S, E, U, T

nr pytania	treść pytania	syntetyczna odpowiedź	odniesienie do części (sekcji) raportu	Kryteria ewaluacji
		tego zagadnienia.		
5A.1	Czy cel główny był skutecznie realizowany?	Na przestrzeni ostatnich lat sytuacja województwa warmińsko-mazurskiego względem reszty systematycznie się pogorszała. Nie implikuje to nieskuteczności interwencji realizowanej w ramach Strategii, ponieważ (jak dobrze pokazują przeprowadzone symulacje makroekonomiczne) scenariusz bazowy (zakładający brak realizacji kluczowych z punktu widzenia Strategii przedsięwzięć rozwojowych) oznacza jeszcze szybszą dywergencję województwa od poziomu średniej krajowej.	5.2	S
5A.2	Czy w ciągu ostatnich 5 lat skutecznie realizowano priorytety i cele operacyjne Strategii?	Skuteczność realizacji poszczególnych celów operacyjnych była zróżnicowana, przez co nie można sformułować pojedynczej oceny dla wszystkich z nich. Co do zasady, największą skutecznością charakteryzowały się te cele, które miały finansowanie ze środków zewnętrznych (przede wszystkim unijnych), natomiast najmniejszym – te zewnętrznego wsparcia pozbawione.	5.3-5.5	S
5A.3	Czy trzy priorytety (Konkurencyjna gospodarka, Otwarte społeczeństwo, Nowoczesne sieci) i odpowiadające im cele strategiczne były realizowane skutecznie?			S
5A.4	W jakim stopniu realizowany jest każdy z 22 celów operacyjnych?			S, E, U, T
5A.5	Które cele nie są realizowane lub są realizowane w zbyt małym stopniu?			S
5A.6	Jakie powinny być instrumenty wspomaganie tych celów operacyjnych, gdzie nie ma dostatecznych sukcesów?			Wspomaganie celów, których stopień realizacji nie jest satysfakcjonujący, powinno być uzależnione od ich indywidualnej specyfiki. Część z nich należy bowiem przededefiniować, inne natomiast – usunąć.
5A.7	Czy zapisane działania są skutecznie realizowane?	Zapisane w Strategii działania są w większości realizowane, jednak to właśnie na ich poziomie należy wprowadzić najdalej idące modyfikacje dokumentu.	5.3-5.5	S
5A.8	Czy praktyka realizacji RPO WiM 2007-20103 (tj. realizowane projekty) odzwierciedlała cel i priorytety Strategii?	Ścisłe powiązanie Strategii oraz RPO WiM zostało zagwarantowane dzięki koordynacji zapisów obydwu dokumentów. Alokacja środków w ramach RPO WiM, co do zasady, także odzwierciedla priorytety określone w Strategii, dzięki czemu wsparcie z EFRR trafia na realizację przedsięwzięć faktycznie wpisujących się w cele tego dokumentu.	4.2	S, E, U, T

nr pytania	treść pytania	syntetyczna odpowiedź	odniesienie do części (sekcji) raportu	Kryteria ewaluacji
5A.9	Czy praktyka realizacji komponentu regionalnego PO KL (tj. realizowane projekty) odzwierciedlała cel i priorytety Strategii?	Choć zapisy komponentu regionalnego PO KL zostały opracowane na szczeblu centralnym, to jego faktyczna realizacja dobrze wpisuje się w cele Strategii.	4.2	S, E, U, T
5A.10	Czy praktyka realizacji komponentu regionalnego PROW (tj. realizowane projekty) odzwierciedlała cel i priorytety Strategii?	Praktyka realizacji PROW w bardzo niewielkim stopniu wpływa na osiągnięcie celów Strategii.	4.2	S, E, U, T
5A.11	Czy problemy w realizacji celów Strategii wynikają z uwarunkowań wewnętrznych (modyfikowalnych przez władze samorządowe) czy też zewnętrznych?	Problemy w realizacji celów Strategii wynikają przede wszystkim z uwarunkowań zewnętrznych – podstawową barierą w podejmowaniu założeń w dokumencie działań są ograniczenia finansowe.	4	S, E, U, T
5B.1	Czy można wydzielić czysty efekt dodatkowy Strategii i czy można to udokumentować?	Efekty realizacji Strategii są stosunkowo trudne do identyfikacji, ponieważ dokument ten nie dysponuje własnymi ramami finansowymi i organizacyjnymi. Niemniej oddziaływanie Strategii wyróżnić można przede wszystkim na poziomach: makroekonomicznym (efekt w dużej mierze pośredni – wpływ makroekonomiczny realizacji przedsięwzięć prorozwojowych wpisujących się w zapisy Strategii) oraz strategicznym (efekt bardziej bezpośredni - poprzez uporządkowanie polityki regionalnej w województwie warmińsko-mazurskim).	3, 5.2	S, E, U, T
5B.2	Jakie były bezpośrednie i pośrednie skutki funkcjonowania Strategii?	Skutki realizacji Strategii miały przede wszystkim charakter pośredni – jej najsilniejsze oddziaływanie można było zaobserwować w tych celach operacyjnych, w przypadku których dostępne były źródła zewnętrznego finansowania.	5.2, 5.3-5.5	S, E, U, T
5B.3	Jakie nastąpiły zmiany w sytuacji społeczno-gospodarczej województwa dzięki realizacji Strategii?	Najważniejsze zmiany w sytuacji społeczno-gospodarczej należy wyróżnić w obszarach, w których skoncentrowano największe nakłady finansowe (pochodzące najczęściej z funduszy strukturalnych UE). Dotyczy to przede wszystkim takich zagadnień jak: wsparcie przedsiębiorstw, aktywne polityki rynku pracy, edukacja oraz infrastruktura transportowa. Należy jednak pamiętać, że w żadnym z tych obszarów zapotrzebowanie na wsparcie nie	3, 5	S, E, U, T

nr pytania	treść pytania	syntetyczna odpowiedź	odniesienie do części (sekcji) raportu	Kryteria ewaluacji
		zostało wyczerpane i powinno zostać podtrzymane także w Strategii nowej generacji.		
5B.4	Jak można ocenić po 5 latach bilans procesów rozwojowych w układzie subregionów i jednostek lokalnych (czy spójność w tym układzie zwiększa się)?	Przestrzenny układ potencjałów i barier rozwojowych w województwie warmińsko-mazurskim nie uległ istotnym zmianom od poprzedniej aktualizacji Strategii – w tym sensie spójność wewnętrzna regionu także pozostaje stała. Można jednak mówić o niewielkim ich przesunięciu. W szczególności relatywnie szybciej rozwijał się subregion ełcki, a wolniej – subregion elbląski.	3	S, E, U, T
5B.5	Zakładając zachowanie obecnej struktury Strategii, jakiego oddziaływania na województwo należy oczekiwać w horyzoncie 2020 r.?	Oddziaływanie Strategii, szczególnie na poziomie makroekonomicznym, będzie uzależnione od dostępności środków na działania prorozwojowe w nadchodzących latach. Zakładając utrzymanie napływu wsparcia z funduszy strukturalnych UE w kolejnej perspektywie finansowej na poziomie porównywalnym do bieżącej perspektywy finansowej, prognozujemy, że w horyzoncie 2020 r. wzmocnione zostaną efekty obserwowane obecnie.	5.2	S, E, U, T
5B.6	Jakich zmian należy dokonać w Strategii, aby zmaksymalizować jej pozytywne oddziaływanie w horyzoncie 2020 r.?	Optimalizacja zapisów powinna zostać przeprowadzona na poziomie celów operacyjnych, a miejscami także na poziomie działań. Należy w szczególności dokonać silniejszej koncentracji wsparcia, co pozwoli na lepsze niż dotychczas wykorzystanie endogenicznych potencjałów regionu.	5.2-5.5	S, E, U, T

7.2 Wnioski i rekomendacje

7.2.1 Podsumowanie wniosków w ramach kluczowych obszarów tematycznych

W poniższym zestawieniu prezentujemy najważniejsze wnioski zaprezentowane w niemniejszym raporcie w odniesieniu do 11 kluczowych obszarów tematycznych.

obszar badawczy	najważniejsze wnioski	część raportu
Zewnętrzne uwarunkowania rozwoju województwa	<p>Od aktualizacji Strategii w istotny sposób zmieniły się zewnętrzne uwarunkowania rozwoju województwa warmińsko-mazurskiego. Jako szczególnie istotne należy w tym kontekście wymienić zmiany dotyczące:</p> <ul style="list-style-type: none">• uwarunkowań europejskich (porażka Strategii Lizbońskiej, strategia Europa 2020),• uwarunkowań krajowych (nowy system dokumentów strategicznych, w szczególności Krajowa Strategia Rozwoju Regionalnego)• założeń wspólnotowej polityki spójności oraz wniosków z jej dotychczasowej realizacji, a także jej przyszłości w kontekście światowego kryzysu gospodarczego	rozdział 2
Diagnoza	<p>Co do zasady, najważniejsze wnioski płynące z diagnozy sytuacji województwa warmińsko-mazurskiego opracowanej w 2005 r. nie straciły na aktualności. Najważniejsze słabe strony regionu zidentyfikowane przed sześciu laty w dalszym stopniu stanowią jego bariery rozwojowe. W porównaniu z sytuacją w 2005 r. poprawiła się sytuacja na regionalnym rynku pracy (zarówno w ujęciu bezwzględnym, jak relatywnie do reszty kraju). Systematycznie rosła także (w wartościach realnych) aktywność gospodarcza województwa, można było również zaobserwować pewną poprawę w dostępności transportowej regionu, jednak Warmia i Mazury w dalszym ciągu należy do najgorzej skomunikowanych części kraju.</p>	rozdział 3
Misja i cel główny	<p>Zarówno misję, jak cel główny Strategii należy uznać za ciągle aktualne. Warto przy tym podkreślić, że dla faktycznej realizacji decydujące są jej szczegółowe zapisy, a więc przede wszystkim cele operacyjne oraz przypisane do nich działania.</p>	rozdział 5 (5.2)
Priorytety i cele strategiczne	<p>Cel główny Strategii osiągnąć jest dzięki realizacji trzech priorytetów: <i>konkurencyjnej gospodarki, otwartego społeczeństwa oraz nowoczesnych sieci</i>. Żaden z tych kierunków interwencji nie uległ na przestrzeni ostatnich lat dezaktualizacji. Przeciwnie - wskaźniki monitorowania wskazują jednoznacznie, że względna sytuacja Warmii i Mazur w niektórych obszarach wręcz się pogarsza.</p>	rozdział 5 (5.3-5.5)
Cele operacyjne	<p>Ocena dotychczasowej realizacji celów operacyjnych jest w dużej mierze zdeterminowana tym, na ile na przestrzeni ostatnich lat możliwe było uruchomienie środków pozwalających na sfinansowanie poszczególnych zadań. Choć zdecydowaną większość celów operacyjnych należy uznać za aktualną, ich układ powinien zostać poddany</p>	rozdział 5 (5.3-5.5)

obszar badawczy	najważniejsze wnioski	część raportu
	<p>gruntownej rewizji - szczególnie na poziomie działań. Bardzo istotne będzie także dokonanie silniejszej koncentracji planowanej interwencji oraz ograniczenie jej do zadań o charakterze strategicznym.</p>	
Wdrażanie Strategii	<p>Przyjęta w 2005 r. Strategia w dużym stopniu uporządkowała politykę regionalną w województwie warmińsko-mazurskim. W szczególności była ona podstawą do opracowania Regionalnego Programu Operacyjnego Warmia i Mazury na lata 2007-2013 - kluczowego instrumentu finansowego w dyspozycji samorządu województwa. Należy dołożyć wszelkich starań, aby zaktualizowana Strategia znalazła swoje odzwierciedlenie w programie regionalnym w perspektywie finansowej 2014-2020.</p>	rozdział 4 (4.1, 4.2)
Monitoring Strategii	<p>Strategia to jedyny w skali kraju dokument tego typu, który jest w systematyczny sposób monitorowany. Funkcjonujący w województwie warmińsko-mazurskim system sprawozdawczości stale się rozwija, szczególnie postęp odnotowano wraz z wprowadzeniem systemu SMS. Niestety wiele elementów monitoringu nie funkcjonuje w sposób optymalny, co negatywnie przekłada się na treść okresowych raportów z realizacji Strategii. Zaproponowane w niniejszym raporcie rozwiązania powinny jednak doprowadzić do znacznie usprawnienia procesu sprawozdawczości.</p>	rozdział 4 (4.3)
Wymiar terytorialny Strategii	<p>Strategia opracowana w 2005 r. jest w stosunkowo niewielkim stopniu zróżnicowana w wymiarze terytorialnym. Powinno to ulec zmianie podczas najbliższej aktualizacji dokumentu, ponieważ, jak wskazują wyniki opracowanej na potrzeby niniejszego raportu diagnozy, zróżnicowanie wewnętrzne Warmii i Mazur pozostaje znaczne. Należy przy tym podkreślić, że wymiar terytorialny Strategii nie powinien ograniczać się jedynie do podziału na trzy subregiony, lecz także obejmować zróżnicowania występujące na niższych szczeblach.</p>	rozdział 3 (3.2), rozdział 5
Podstawy informacyjne	<p>Strategia wymaga gruntownych korekt z powodu nowych uwarunkowań zewnętrznych - w szczególności tych wynikających z Krajowej Strategii Rozwoju Regionalnego 2010-2020. Implikacje tego dokumentu powinny znaleźć odzwierciedlenie nie tylko w części projekcyjnej (konieczne jest m.in. wskazanie obszarów strategicznej interwencji), lecz także w części diagnostycznej oraz w ramach systemu realizacji.</p>	rozdział 2, rozdział 4
Ocena skuteczności Strategii	<p>Przeprowadzone na potrzeby niniejszego badania symulacje makroekonomiczne wskazują istotne oddziaływanie Strategii na najważniejsze wskaźniki gospodarcze. Należy jednak przy tym pamiętać, że skuteczność Strategii zdeterminowana jest przede wszystkim przez skuteczność konkretnych instrumentów finansowych (programów, projektów) wpisujących się w jej zapisy - tym samym jej oddziaływanie ma charakter</p>	rozdział 5

obszar badawczy	najważniejsze wnioski	część raportu
	przede wszystkim pośredni.	
Aktualność Strategii	Strategię należy uznać za ciągle aktualną, przy czym ocena ta w większym stopniu dotyczy części diagnostycznej niż projekcyjnej badanego dokumentu. Obydwa wskazane elementy powinny jednak zostać poddane gruntownej rewizji w najbliższym procesie aktualizacji.	rozdział 2, rozdział 5

7.2.2 Tabela wniosków i rekomendacji¹²⁰

lp.	wniosek (rozdział w raporcie)	rekomendacja (rozdział w raporcie)	sposób wdrożenia	termin realizacji
1	Strategia z 2005 r. nie jest aktualna w kontekście nowych uwarunkowań zewnętrznych i nie jest spójna z powstałymi po tym okresie dokumentami strategicznymi, w szczególności Europą 2020 – tak w wymiarze kierunków interwencji (diagnozy i uzasadnienia tematów podejmowanych w Strategii), jak i wymiarze systemowym (oczekiwany większy nacisk na konkretne instrumenty, wnioski z realizacji polityk w raportach spójności). [2.2]	Dostosowanie Strategii do zmienionego kontekstu europejskiego. [2.2]	Aktualizacja diagnozy i uzasadnienia dla poszczególnych kierunków interwencji, uwzględnienie kierunków europejskich w warstwie operacyjnej Strategii. W szczególności istotna jest dalsza koncentracja interwencji i takie jej uzasadnienie, by jasnym było, że realizacja Strategii wpisze się w cele Europy 2020 – ułatwi to w przyszłości negocjacje wynikających ze Strategii dokumentów operacyjnych.	W trakcie prac nad aktualizacją Strategii.
2	Strategia z 2005 r. nie przystaje do tworzącego się obecnie systemu zarządzania rozwojem kraju – w szczególności do propozycji KSRR, projektu ŚSRK, a w szerszym kontekście – do zmiany paradygmatu w polityce rozwoju regionalnego, polegającego na większej koncentracji interwencji, w szczególności zaś na większej koncentracji na potencjałach rozwojowych. [2.3]	Aktualizacja Strategii: większa koncentracja interwencji, pogłębienie wymiaru przestrzennego, ustalenie stron odpowiedzialnych za realizację. [2.3]	Zmiany w paradygmacie rozwoju regionalnego wymagają rewizji Strategii pod kątem nadania większego znaczenia istniejącym potencjałom rozwojowym: tak w układzie sektorowym, jak i przestrzennym. Zwłaszcza wymiar przestrzenny Strategii wymaga istotniejszej rewizji, wskazane jest określenie obszarów funkcjonalnych województwa i identyfikacja ich najważniejszych potencjałów i barier rozwojowych, które mogą być objęte interwencją w ramach Strategii. Powinno się to odbywać w ramach zakresu tematycznego interwencji przewidzianego w KSRR i ŚSRK. Wskazane jest także dokonanie podziału na kompetencje województwa i zadania pozostające poza jego kompetencjami, z uwzględnieniem możliwych sposobów operacjonalizacji interwencji (w szczególności z uwzględnieniem propozycji KSRR w tym zakresie).	W trakcie prac nad aktualizacją Strategii.

¹²⁰ Adresatem wszystkich rekomendacji jest Samorząd Województwa Warmińsko Mazurskiego. Poniższy katalog rekomendacji nie jest obligatoryjny - należy traktować go jako wskazówki do ewentualnego wykorzystania w procesie aktualizacji Strategii

lp.	wniosek (rozdział w raporcie)	rekomenacja (rozdział w raporcie)	sposób wdrożenia	termin realizacji
3	Zawirowania światowej gospodarki w ostatnich latach, mimo niewątpliwego wpływu na gospodarkę województwa są w znacznej mierze neutralne względem istniejących szans i barier rozwojowych. Jednocześnie podjęta już w Strategii tematyka starzenia się społeczeństwa wymaga rozszerzenia i aktualizacji o trendy zaobserwowane w ostatnich sześciu latach. Brakuje także odniesień do problematyki zmian cen surowców i energetyki odnawialnej. [2.4]	Uwzględnienie w Strategii zagadnień związanych z energetyką odnawialną oraz silniejsze wyeksponowanie skutków starzenia się społeczeństwa. [2.4]	Pogłębienie zagadnień związanych z energetyką odnawialną – również w kontekście celów Europy 2020 – poprzez wskazanie potencjału rozwojowego województwa w tym zakresie. W perspektywie 2020 konieczne będzie przeciwdziałanie skutkom starzeniem się społeczeństwa i w szczególności w odniesieniu problemu zachowania zasobów pracy w Strategii powinny znaleźć się propozycje działań w tym zakresie.	W trakcie prac nad aktualizacją Strategii.
4	Ocena potencjału inwestycyjnego JST w Strategii była zbyt ostrożna. Za nisko oszacowano zarówno dochody, jak i wydatki JST, a brak uwzględnienia środków z UE spowodował, że prognoza nie przystaje do rzeczywistości. W prognozie nie uwzględniono także tego, że JST będą się silnie zadłużać. [2.5]	Konieczne jest wykonanie nowej, bardziej szczegółowej prognozy. [2.5]	Nowa prognoza powinna uwzględnić potencjalne finansowanie inwestycji z UE (wariantowo – w związku z niepewnością co do jego wysokości), wzrost wydatków bieżących JST wynikający z projektów inwestycyjnych obecnie realizowanych oraz ograniczenia związane z ich zadłużeniem.	W trakcie prac nad aktualizacją Strategii.
5	W statystykach rynku pracy występują znaczące rozbieżności pomiędzy stopą bezrobocia BAEL i rejestrowaną (również w porównaniu przeciętnych rozbieżności w kraju). [3.2]	Pogłębiona diagnoza zmierzająca do wyjaśnienia przyczyn rozbieżności w nowej wersji Strategii, umożliwiająca zaplanowanie adekwatnych działań ukierunkowanych na poprawę sytuacji na rynku pracy – w szczególności ustalenie, na ile rozbieżności wynikają ze zniechęcenia do poszukiwania pracy, a na ile z zatrudnienia w szarej strefie. [3.2]		W trakcie prac nad aktualizacją Strategii.
6	Wysoki udział pracowników sezonowych w ogóle pracujących. [3.2]	Konieczność uwzględnienia w Strategii potrzeby tworzenia całorocznych miejsc pracy (w szczególności wspieranie zimowej oferty turystycznej). [3.2]		W trakcie prac nad aktualizacją Strategii.
7	Gorsza – w porównaniu do wskaźników krajowych – sytuacja kobiet na rynku pracy w województwie. [3.2]	Szczególne programy wsparcia i aktywizacji dla kobiet. [3.2]		W trakcie prac nad aktualizacją Strategii.

lp.	wniosek (rozdział w raporcie)	rekomen-dacja (rozdział w raporcie)	sposób wdrożenia	termin realizacji
8	Duża liczba osób zniechęconych do poszukiwania pracy na peryferyjnie położonych terenach wiejskich, otrzymujących pomoc socjalną i zarejestrowanych jako bezrobotni, a w istocie biernych. [3.2]	Wsparcie ukierunkowane <i>explicite</i> na zmniejszenie zakresu wykluczenia społecznego i z rynku pracy, a w szczególności programy wspierające rozwój kapitału ludzkiego i mobilności na rynku pracy dla osób młodych. pochodzących z terenów wiejskich oddalonych od głównych szlaków komunikacyjnych. [3.2]		W trakcie prac nad aktualizacją Strategii.
9	Wskaźnik HDI wskazują na przeciętnie najniższy poziom rozwoju społeczno-gospodarczego województwa na tle innych regionów, przy czym w obszarze zdrowia i gospodarki miał miejsce spadek relatywnej pozycji województwa. [3.2]	Zwrócenie uwagi w aktualizacji diagnozy na obszary mierzone przez HDI, w tym w szczególności w zakresie usług publicznych. Pogłębiona diagnoza deficytów województwa w układzie tematycznym i przestrzennym jest kluczowa ze względu na to, że wsparcie usług publicznych będzie jednym z kluczowych obszarów interwencji w ramach działań wspierających dyfuzję rozwoju. [3.2]		W trakcie prac nad aktualizacją Strategii.
10	Zależność zamożności gmin i wysokiej jakości środowiska. [3.2]	Uwypuklenie znaczenia czystego środowiska dla dobrobytu mieszkańców region [3.2]		W trakcie prac nad aktualizacją Strategii.
11	Silne zróżnicowanie wewnętrzne województwa, w pewnym stopniu widoczne specjalizacje poszczególnych obszarów. [3.3]	Pogłębienie diagnozy przestrzennego zróżnicowania województwa, włącznie z określeniem subregionów funkcjonalnych, wraz z ich przewagami i barierami rozwojowymi. Zwiększenie wagi wymiaru przestrzennego Strategii i zróżnicowanie zakresu i instrumentów interwencji w zależności od potrzeb regionów. [3.3]		W trakcie prac nad aktualizacją Strategii.
12	Duże znaczenie dostępności komunikacyjnej dla atrakcyjności inwestycyjnej. [3.3]	Identyfikacja obszarów, na których działania przyciągające inwestorów powinny być prowadzone najintensywniej, gdyż mają największe szanse powodzenia – w połączeniu z postulowanym powyżej większym znaczeniem wymiaru przestrzennego interwencji. [3.3]		W trakcie prac nad aktualizacją Strategii.
13	Postępująca dywergencja województwa w stosunku do średniej krajowej w PKB na pracującego i PKB na mieszkańca. [3.3]	Wzrost PKB na mieszkańca będzie można osiągnąć głównie poprzez wzrost produktywności. W związku z tym konieczny jest nacisk na wzrost produktywności i innowacyjności przedsiębiorstw – w obszarach w których województwo posiada przewagi komparatywne. [3.3]		W trakcie prac nad aktualizacją Strategii.
14	Struktura kształcenia studentów, szczególnie w podregionach ełckim i elbląskim, skoncentrowana na kierunkach humanistycznych. [3.3]	Wykonanie pogłębionej diagnozy potrzeb województwa w zakresie kapitału ludzkiego (z uwzględnieniem ruchów migracyjnych i starzenia się zasobów pracy), oddziaływanie na szkoły wyższe (przez dostarczanie informacji, względem programy dofinansowane) celem modyfikacji struktury kształcenia. [3.3]		W trakcie prac nad aktualizacją Strategii.

lp.	wniosek (rozdział w raporcie)	rekomenacja (rozdział w raporcie)	sposób wdrożenia	termin realizacji
15	Diagnoza pozostaje ogólnie aktualna, jednak w wybranych obszarach konieczna jest jej modyfikacja. W szczególności diagnoza w niewystarczającym stopniu dostarcza informacji umożliwiających tematyczne i przestrzenne ukierunkowanie interwencji. [3.3]	Aktualizacja i pogłębienie diagnozy, w większym stopniu uwzględniające identyfikację potencjałów rozwojowych, wymiaru przestrzennego oraz ich zmian od 2005 r. (np. rozwój bazy gastronomiczno-hotelarskiej). [3.3]		W trakcie prac nad aktualizacją Strategii.
16	Obecna formuła Strategii nie pozwala na dalsze maksymalne wykorzystanie tego dokumentu do działań i przedsięwzięć kluczowych dla rozwoju województwa warmińsko-mazurskiego. [4.1]	Należy w istotny sposób zmienić założenia Strategii – przede wszystkim sposób formułowania celów oraz powiązanych z nimi działań [4.1]	Nowa generacja Strategii powinna: <ul style="list-style-type: none"> • opierać się na realnych zobowiązaniach samorządu województwa; • koncentrować się na działaniach o charakterze strategicznym, a nie rutynowym; • mieć charakter przesądający dla przyszłego kształtu interwencji. 	W trakcie prac nad aktualizacją Strategii.
17	Największe postępy w realizacji celów Strategii można zaobserwować w tych celach i działaniach, które zostały bezpośrednio wsparte środkami pochodzącymi z funduszy strukturalnych. [4.2]	Należy dołożyć wszelkich starań, aby program regionalny dla województwa warmińsko-mazurskiego w kolejnej perspektywie finansowej odzwierciedlał zapisy Strategii nowej generacji. [4.2]	Zapisy Strategii nowej generacji powinny znaleźć odzwierciedlenie w: <ul style="list-style-type: none"> • strukturze interwencji (priorytetach, działaniach, poddziałaniach), • alokacji środków, • kryteriach wyboru projektów. 	W trakcie prac nad aktualizacją Strategii.
18	Strategie i programy opracowywane na szczeblu wojewódzkim są, co zasady, niesprzeczne ze Strategią. Większość z nich w różnorodny sposób rozszerza zapisy analizowanego dokumentu, co z kolei rodzi ryzyko rozproszenia działań faktycznie podejmowanych przez poszczególne instytucje na zagadnienia niezapisane bezpośrednio w Strategii. [4.2]	Po uchwaleniu Strategii nowej generacji należy dokonać gruntownej rewizji istniejących dokumentów branżowych i dziedzinowych. [4.2]	Rewizja powinna polegać nie tylko na identyfikacji ewentualnych sprzeczności, lecz także na ocenie, czy poszczególne dokumenty wpisują się w określone w Strategii priorytety oraz przesądzenia w zakresie kształtu polityki regionalnej. Należy także ocenić zasadność każdego z dokumentów, ponieważ żaden z nich nie powinien duplikować zapisów Strategii.	W trakcie prac nad aktualizacją Strategii.
19	Grono instytucji bezpośrednio włączonych w monitorowanie Strategii nie pozwala na	Należy rozszerzyć grono instytucji bezpośrednio monitorujących	Rozszerzając grono instytucji monitorujących realizację Strategii należy uwzględnić:	W trakcie prac nad aktualizacją

lp.	wniosek (rozdział w raporcie)	rekomendacja (rozdział w raporcie)	sposób wdrożenia	termin realizacji
	monitorowanie wszystkich działań. [4.3]	realizację Strategii. [4.3]	<ul style="list-style-type: none"> • najważniejsze jednostki samorządu terytorialnego (Olsztyn, Efk, Elbląg) • największe szkoły wyższe regionu (UWM w Olsztynie, PWSZ w Elblągu) • departamenty UM odpowiedzialne za zarządzanie i wdrażanie kluczowych instrumentów finansowych 	Strategii.
20	Wieloszczeblowa struktura systemu monitorowania w priorytetach 2 i 3 powoduje nadmierne skomplikowanie procesu monitoringu. [4.3]	Za monitoring priorytetów 2 i 3 powinien być bezpośrednio odpowiedzialny Departament Polityki Regionalnej UM. [4.3]	Jednostki dotychczas odpowiedzialne za monitorowanie priorytetów 2 i 3 (odpowiednio: Regionalny Ośrodek Polityki Społecznej oraz Departament Geodezji i Infrastruktury UM) powinny być zaangażowane jedynie w gromadzenie potrzebnych danych.	W trakcie prac nad aktualizacją Strategii.
21	Sprawozdania z realizacji poszczególnych celów operacyjnych, opracowane w komórkach monitorujących te cele, nie uwzględniają perspektywy strategicznej i nie stanowią w wystarczającym stopniu merytorycznego wsparcia do podejmowania decyzji przez zarząd województwa. [4.3]	Rola komórek odpowiadających za monitoring poszczególnych celów powinna sprowadzać się przede wszystkim do dostarczania określonych danych, natomiast ostateczne wnioski i rekomendacje powinny być formułowane w Departamencie Polityki Regionalnej. [4.3]	Docelowo, monitorowania Strategii powinno mieć charakter dwustopniowy: raport okresowy powinien być autorskim opracowaniem Departamentu Polityki Regionalnej. [4.3]	W trakcie prac nad aktualizacją Strategii.
22	Raporty okresowe, pomimo znacznej poprawy w ostatnich latach, nie dostarczają wystarczającego zakresu informacji o realizacji poszczególnych celów operacyjnych. [4.3]	Należy skorygować zarówno zawartość raportów oraz zasady ich powstawania. [4.3]	Korekty powinny polegać na: <ul style="list-style-type: none"> • bezwzględnym prowadzenie monitoringu na poziomie działań zapisanych w Strategii; • przyspieszeniu procesu powstawania raportów; • rozszerzeniu formułowanych wniosków i rekomendacji oraz śledzenie ich dalszych losów; • monitorowaniu części działań na szczeblu niższym niż wojewódzki. 	W trakcie prac nad aktualizacją Strategii.

lp.	wniosek (rozdział w raporcie)	rekomenacja (rozdział w raporcie)	sposób wdrożenia	termin realizacji
23	Niektóre wskaźniki monitorowania celów operacyjnych charakteryzują się ograniczoną wiarygodnością i dopasowaniem do planowanej w Strategii interwencji, często nie pozwalają także na porównywanie sytuacji Warmii i Mazur z innymi regionami Polski i Europy. [4.3]	Należy skorygować listę wskaźników usuwając mierniki nieodpowiadające zakresowi interwencji w ramach Strategii oraz niepozwalające na porównywalność sytuacji w województwie z innymi regionami.	Szczegółowe propozycje zawiera aneks 2.	W trakcie prac nad aktualizacją Strategii.
24	Najważniejsze kierunki interwencji w ramach celu strategicznego 1 należy uznać za właściwe, jednak ich dotychczasowa realizacja nie doprowadziła jeszcze do poprawy konkurencyjności regionu. [5.3]	Zachowując sformułowane w 2005 r. priorytety interwencji, należy dokonać jej silniejszej koncentracji oraz selekcji z punktu widzenia potencjałów rozwojowych regionu. [5.3]	Szczegółowe propozycje zawiera Tabela 28.	W trakcie prac nad aktualizacją Strategii.
24	Dotychczasowa realizacja celu strategicznego 2 jest zgodna z zapisami badanego dokumentu, które jednak w istotnej części odnoszą się do zadań o charakterze rutynowych. [5.4]	W nowej generacji Strategii należy dokonać silniejszej koncentracji interwencji na tych zagadnieniach, których waga i charakter uzasadnia interwencję ze szczebla wojewódzkiego. [5.4]	Szczegółowe propozycje zawiera Tabela 46.	W trakcie prac nad aktualizacją Strategii.
25	Dotychczasowa realizacja celu strategicznego 3 doprowadziła do zauważalnych efektów rzeczowych przede wszystkim w obszarze infrastruktury transportowej. Dalsze przełamywanie barier rozwojowych województwa warmińsko-mazurskiego wymaga jednak dalszej, szeroko zakrojonej interwencji w tym zakresie. [5.5]	Priorytetem interwencji w najbliższych kilkunastu latach powinna pozostać infrastruktura transportowa, należy jednak pamiętać o konieczności podporządkowania jej rozbudowy i modernizacji celom rozwojowym regionu. Z pozostałych celów operacyjnych, pożądane jest doprecyzowanie planowanych działań w obszarze energetyki, ze szczególnym uwzględnieniem źródeł odnawialnych. [5.5]	Szczegółowe propozycje zawiera Tabela 55	W trakcie prac nad aktualizacją Strategii.

lp.	wniosek (rozdział w raporcie)	rekomendacja (rozdział w raporcie)	sposób wdrożenia	termin realizacji
26	Najważniejsze cele Strategii pozostają aktualne, choć istotna ich część ma charakter rutynowy i tym samym nie powinna znajdować się w części projekcyjnej dokumentu strategicznego. [5.6]	Układ celów Strategii należy poddać gruntownej rewizji [5.6]	<p>Układ celów należy zweryfikować przede wszystkim na poziomie działań uwzględniając:</p> <ul style="list-style-type: none"> • konieczność koncentracji na działaniach o charakterze strategicznym, • rekomendacje sformułowane w odniesieniu do poszczególnych celów operacyjnych, • zaprezentowane w sekcji rekomendacje horyzontalne. 	W trakcie prac nad aktualizacją Strategii.
26	Dotychczasowa interwencja w ramach Strategii jest w zbyt małym stopniu zróżnicowana terytorialnie. [5.6]	Wymiar terytorialny Strategii powinien zostać rozszerzony. [5.6]	Wprowadzeniu terytorialnego zróżnicowania w celach „sektorowych” lub sformułowaniu odrębnych celów ukierunkowanych terytorialnie na wybrane części województwa – powinno to dotyczyć m.in. obszarów o najniższej dostępności podstawowych usług publicznych.	W trakcie prac nad aktualizacją Strategii.
27	Interwencja planowana w ramach Strategii w zbyt małym stopniu koncentruje się na „kołach zamachowych” regionalnej gospodarki: działania na nie ukierunkowane są w układzie celów rozproszone i nie zostały wystarczająco uwypuklone np. w obszarze edukacji [5.6]	Należy skoncentrować i uporządkować założenia interwencji ukierunkowanej na „koła zamachowe” regionu lanej gospodarki. [5.6]	Określenie odrębnych celów operacyjnych (obejmujących branże i funkcje o najsilniejszym wpływie na rozwój regionu) oraz podporządkowanie im zapisów innych celów (np. w obszarze edukacji).	W trakcie prac nad aktualizacją Strategii.
28	Strona redakcyjna Strategii (w szczególności sposób sformułowania działań) jest miejscami nieprecyzyjna, co utrudnia zarówno interpretację zapisów, jak i ich monitoring. [5.6]	Tworząc zapisy Strategii nowej generacji, należy precyzyjnie sformułować jej zapisy. [5.6]	<ul style="list-style-type: none"> • wprowadzenie możliwie precyzyjnej demarkacji pomiędzy celami, • wprowadzenie jednolitej wewnętrznej struktury poszczególnych celów, • ograniczenie nazwy działania jedynie do zwięzłego określenia pożądanego stanu docelowego, • wprowadzenie hierarchii działań pozwalającej na określenie priorytetów interwencji. 	W trakcie prac nad aktualizacją Strategii.

Spis aneksów

ANEKS 1. Metodologia badania

ANEKS 2. Podsumowanie oceny wskaźników monitorowania, ocena wartości docelowych

ANEKS 3. Narzędzia badawcze zastosowane w badaniu

ANEKS 4. Lista respondentów biorących udział w badaniu

ANEKS 5. Baza danych z wywiadów ankietowych

ANEKS 6. Lista dokumentów, publikacji i innych materiałów wykorzystanych w badaniu

ANEKS 7. Transkrypcje ze zrealizowanych badań jakościowych

ANEKS 8. Prezentacja multimedialna wyników

ANEKS 9. Studia przypadków

ANEKS 10. Statystyczna analiza współzależności pomiędzy celami Strategii

Spis wykresów

Wykres 1. Założenia Systemu Zarządzania Rozwojem Kraju – wykaz dokumentów i ich powiązań	23
Wykres 2. Historyczny i prognozowany (2011-2013) wzrost PKB w Polsce, Niemczech, UE15, UE27 i USA.....	30
Wykres 3. Koszt importu baryłki ropy (USD, ceny bieżące)	31
Wykres 4. Zmiany cen litra benzyny w województwie warmińsko-mazurskim (PLN, ceny stałe 2010) 31	
Wykres 5. Prognoza wydatków i dochodów JST oraz wydatki i dochody rzeczywiste w mln zł.....	35
Wykres 6. Wykonanie wydatków JST oraz prognoza dochodów wg Strategii	35
Wykres 7. Inwestycje i środki UE w JST w mln zł	35
Wykres 8. Prognoza dochodów oraz dochody rzeczywiste województwa warmińsko – mazurskiego w mln zł.....	36
Wykres 9. Prognoza wydatków oraz wydatki rzeczywiste województwa warmińsko – mazurskiego w mln zł.....	36
Wykres 10. Prognoza dochodów oraz dochody rzeczywiste powiatów województwa warmińsko – mazurskiego w mln zł.....	37
Wykres 11. Prognoza wydatków oraz wydatki rzeczywiste powiatów województwa warmińsko – mazurskiego w mln zł.....	37
Wykres 12. Prognoza dochodów oraz dochody rzeczywiste gmin województwa warmińsko – mazurskiego w mln zł.....	37
Wykres 13. Prognoza wydatków oraz wydatki rzeczywiste gmin województwa warmińsko – mazurskiego w mln zł.....	37
Wykres 15. Nakłady brutto na środki trwałe jako % PKB.....	42
Wykres 16. Wydatki w ramach polityki spójności UE (wkład krajowy i wspólnotowy, łącznie NPR 2004-2006 i NSS 2007-2013) w województwie warmińsko mazurskim w podziale na kategorie interwencji (lewa oś, PLN w cenach stałych z 2010 r.) oraz łącznie jako %PKB (prawa oś).	42
Wykres 17. Struktura sektorowa wartości dodatniej brutto.....	43
Wykres 18. Struktura sektorowa pracujących.....	43
Wykres 19. Wartość dodana brutto w 2008 na pracującego wg sekcji, w tys. zł.....	43
Wykres 20. Wartość dodana brutto na pracującego wg sektorów gospodarki w zł, ceny bieżące.....	43
Wykres 21. Stopa bezrobocia i wskaźnik zatrudnienia w Polsce i w województwie warmińsko-mazurskim.	45
Wykres 22. Odsetek pracujących na czas określony w Polsce i województwie warmińsko-mazurskim.	45
Wykres 25. Średnie wynagrodzenie, mediana wynagrodzeń i mediana płacy progowej w Polsce i warmińsko-mazurskim w latach 2000-2010.....	47

Wykres 26. Odsetek osób zarabiających w określonych przedziałach w Polsce i w województwie warmińsko mazurskim w 2010 r.	47
Wykres 28. Udział gmin o poszczególnych poziomach potencjałów rozwojowych w każdym z podregionów w 2003 r.	58
Wykres 29. Udział gmin o poszczególnych poziomach potencjałów rozwojowych w każdym z podregionów w 2010 r.	58
Wykres 34. Ewolucja stopy bezrobocia w relacji do średniej krajowej	63
Wykres 35. Ewolucja wskaźnika bezrobocia długookresowego (liczba bezrobotnych dłużej niż 12 miesięcy w odniesieniu liczby bezrobotnych ogółem) w relacji do średniej krajowej	63
Wykres 38. Subiektywna ocena aktualności zapisów diagnozy Strategii.....	79
Wykres 39. Subiektywna ocena aktualności celów polityki regionalnej zapisanych w Strategii.....	79
Wykres 40. Uwzględnienie zapisów Strategii (wojewódzkiej) w podczas aktualizacji strategii lokalnej	80
Wykres 41. Subiektywna ocena zgodności strategii lokalnej ze Strategią (wojewódzką)	80
Wykres 49. Szacunkowe nakłady netto towarzyszące realizacji Strategii w podziale na główne kategorie interwencji (wartości w mld PLN)	97
Wykres 50. Szacunkowy wpływ Strategii na poziom produktu krajowego brutto w cenach stałych z 2000 r. (2000 r.=100 – prawa oś, różnica w proc. – lewa oś)	98
Wykres 51. Szacunkowy wpływ Strategii na liczbę pracujących w wieku 15-64 (poziomy w tys. w obydwu scenariuszach – lewa oś, różnica w proc. – prawa oś)	99
Wykres 52. Szacunkowy wpływ Strategii na stopę bezrobocia ludności w wieku 15-64 (wartości wskaźnika w obydwu scenariuszach – lewa oś, różnica w pkt. proc. – prawa oś)	99
Wykres 53. Dekompozycja wpływu Strategii na poziom PKB w podziale na trzy główne kategorie interwencji.....	100
Wykres 58. Produkcja sprzedana w przemyśle na pracującego (lewa oś) i nakłady inwestycyjne w % PKB (prawa oś) w Polsce i województwie warmińsko-mazurskim	104
Wykres 59. Publiczne i prywatne nakłady inwestycyjne w Polsce i warmińsko-mazurskim (w % PKB)	104
Wykres 60. Odsetek przedsiębiorstw przemysłowych, które wprowadziły innowacje	105
Wykres 61. Udział nakładów na działalność B+R w województwie warmińsko-mazurskim w ogóle polskich nakładów na działalność B+R w poszczególnych dziedzinach	105
Wykres 64. Bariery w rozwoju przedsiębiorstw (w odniesieniu do firmy respondenta).....	110
Wykres 79. Odsetek gospodarstw domowych posiadających dostęp do Internetu i odsetek firm posiadających własną stronę internetową.....	139
Wykres 80. Wykorzystanie Internetu w przedsiębiorstwach w Polsce i województwie warmińsko-mazurskim	139
Wykres 85. Udział osób z wykształceniem wyższym w populacji i wśród bezrobotnych	151

Wykres 86. Odpływ z bezrobocia przypadający na 1 ofertę pracy (lewa oś) oraz liczba bezrobotnych przypadających na ofertę pracy (prawa oś) w Polsce i warmińsko-mazurskim	151
Wykres 87. Stopa bezrobocia osób w wieku 15-24 i ogółem w Polsce i warmińsko-mazurskim.....	152
Wykres 88. Struktura studentów wg kierunków w Polsce i podregionach województwa warmińsko-mazurskiego w 2010 r.	152
Wykres 89. Odsetek osób uczestniczących w kształceniu ustawicznym w Polsce i warmińsko-mazurskim (dane i linie trendu).....	156
Wykres 90. Odsetek uczniów obowiązkowo uczących się języka obcego w warmińsko-mazurskich szkołach w relacji do średniej krajowej.....	156
Wykres 94. % osób długotrwale bezrobotnych w populacji aktywnych zawodowo w wieku produkcyjnym (dane średnioroczne).....	176
Wykres 95. Wskaźnik zagrożenia ubóstwem wyrażony % osób w gospodarstwach domowych znajdujących się poniżej minimum egzystencji	176
Wykres 96. Powierzchnia użytkowa mieszkań w m ² na 1 mieszkańca w Polsce i warmińsko-mazurskim	179
Wykres 97. Powierzchnia użytkowa mieszkań komunalnych i mieszkań realizowanych w ramach TBS w relacji do wartości wskaźnika w kraju	179
Wykres 98. Dostępność obiektów sportowych (liczba w przeliczeniu na mieszkańca) w relacji do średniej krajowej, 2010 r.....	183
Wykres 99. Dostępność liniowej infrastruktury sportowo rekreacyjnej (długość w przeliczeniu na km ² powierzchni województwa) w relacji do średniej krajowej, 2010 r.....	183

Spis map

Mapa 1. PKB <i>per capita</i> wg parytetu siły nabywczej w Polsce i w województwie warmińsko-mazurskim jako % PKB Unii Europejskiej.	41
Mapa 2. Wskaźnik HDI w regionach Europy.....	49
Mapa 3. Wskaźnik HDI w polskich województwach.	49
Mapa 4. Zmiana HDI w województwach w latach 2001-2008	50
Mapa 5. Zamożność gmin (wskaźnik syntetyczny) w 2003 r.	53
Mapa 6. Zamożność gmin (wskaźnik syntetyczny) w 2010 r.	53
Mapa 7. Nowoczesność gmin (wskaźnik syntetyczny) w 2003 r.	55
Mapa 8. Nowoczesność gmin (wskaźnik syntetyczny) w 2010 r.....	55
Mapa 9. Konkurencyjność gmin (wskaźnik syntetyczny) w 2003 r.	56
Mapa 10. Konkurencyjność gmin (wskaźnik syntetyczny) w 2010 r.	56
Mapa 11. Potencjał rozwojowy gmin (wskaźnik syntetyczny) w 2003 r.	57
Mapa 12. Potencjał rozwojowy gmin (wskaźnik syntetyczny) w 2010 r.	57
Mapa 13. PKB <i>per capita</i> w 2008 r. i struktura pracujących w 2010 r. w podregionach województwa warmińsko-mazurskiego.	59
Mapa 14. Wartość dodana brutto na pracującego i struktura WDB w 2008 r. w podregionach województwa warmińsko-mazurskiego.....	61
Mapa 15. Stopa bezrobocia rejestrowanego i struktura bezrobotnych wg czasu pozostawania bez pracy w 2010 r. w podregionach województwa warmińsko-mazurskiego.	62
Mapa 16. Studenci na 10 tys. mieszkańców i struktura kształcenia w 2010 r. w podregionach województwa warmińsko-mazurskiego.....	63
Mapa 17. Grawitacyjny wskaźnik potencjału rolnictwa.....	68
Mapa 18. Grawitacyjny wskaźnik potencjału turystycznego	68
Mapa 19. Grawitacyjny wskaźnik potencjału przemysłu i inwestycji	69
Mapa 20. Grawitacyjny wskaźnik potencjału inwestycji zagranicznych	69
Mapa 21. Szanse rozwojowe gmin	70
Mapa 22. Liczba przedsiębiorstw na 10 tys. mieszkańców w gminach woj. warmińsko-mazurskiego.	106
Mapa 23. Liczba bezrobotnych na 10 tys. mieszkańców w 2010 r.	113
Mapa 24. Liczba spółek z udziałem kapitału zagranicznego na 10 tys. mieszkańców w 2009 r.....	119
Mapa 26. Liczba turystów na 10 tys. mieszkańców, w 2010 r.....	128
Mapa 27. Liczba turystów zagranicznych na 10 tys. mieszkańców, w 2010 r.	128
Mapa 28. Średnie wyniki sprawdzianu dla szóstoklasistów w gminach województwa warmińsko-mazurskiego w 2003 r.	157

Mapa 29. Średnie wyniki sprawdzianu dla szóstoklasistów w gminach województwa warmińsko-mazurskiego w 2011 r.	157
Mapa 30. Liczba łóżek w szpitalach na 10 tys. ludności w powiatach województwa warmińsko-mazurskiego	166

Spis tabel

Tabela 2. Schemat analizy zewnętrznych uwarunkowań po 2005 r. dla <i>Strategii rozwoju społeczno-gospodarczego województwa warmińsko-mazurskiego do roku 2020 r.</i>	17
Tabela 3. Założenia finansowe Strategii – dochody, wydatki i potencjał inwestycyjny JST województwa	33
Tabela 4. Dochody i wydatki JST województwa w latach 2007-2010 (mln zł)	34
Tabela 6. Aktualność analizy SWOT - podsumowanie	72
Tabela 7. Wybrane dylematy dotyczące roli Strategii nowej generacji w polityce regionalnej prowadzonej w województwie warmińsko-mazurskim.....	74
Tabela 8. Wybrane strategie i programy dziedzinowe województwa warmińsko-mazurskiego	81
Tabela 10. Cel operacyjny 1.1 – podsumowanie realizacji i monitoringu na poziomie działań	108
Tabela 12. Cel operacyjny 1.2 – podsumowanie realizacji i monitoringu na poziomie działań	115
Tabela 13. Cel operacyjny 1.3 – wskaźniki monitorowania	120
Tabela 14. Cel operacyjny 1.3 – podsumowanie realizacji i monitoringu na poziomie działań	121
Tabela 20. Cel operacyjny 1.1 – wskaźniki monitorowania	133
Tabela 21. Cel operacyjny 1.6 – podsumowanie realizacji i monitoringu na poziomie działań	134
Tabela 22. Cel operacyjny 1.7 – wskaźniki monitorowania	136
Tabela 23. Cel operacyjny 1.7 – podsumowanie realizacji i monitoringu na poziomie działań	137
Tabela 24. Cel operacyjny 1.8 – wskaźniki monitorowania	140
Tabela 25. Cel operacyjny 1.8 – podsumowanie realizacji i monitoringu na poziomie działań	142
Tabela 26. Cel operacyjny 1.9 – wskaźniki monitorowania	144
Tabela 27. Cel operacyjny 1.9 – podsumowanie realizacji i monitoringu na poziomie działań	146
Tabela 29. Cel operacyjny 2.1 – wskaźniki monitorowania	154
Tabela 31. Cel operacyjny 2.2 – wskaźniki monitorowania	158
Tabela 32. Cel operacyjny 2.2 – podsumowanie realizacji i monitoringu na poziomie działań	160
Tabela 33. Cel operacyjny 2.3 – wskaźniki monitorowania	162
Tabela 34. Cel operacyjny 2.3 – podsumowanie realizacji i monitoringu na poziomie działań	164
Tabela 35. Cel operacyjny 2.4 – podsumowanie realizacji i monitoringu na poziomie działań	169
Tabela 36. Cel operacyjny 2.5 – wskaźniki monitorowania	173
Tabela 37. Cel operacyjny 2.5 – podsumowanie realizacji i monitoringu na poziomie działań	175
Tabela 38. Cel operacyjny 2.6 – wskaźniki monitorowania	177
Tabela 39. Cel operacyjny 2.6 – podsumowanie realizacji i monitoringu na poziomie działań	178
Tabela 40. Cel operacyjny 2.7 – wskaźniki monitorowania	180
Tabela 41. Cel operacyjny 2.7 – podsumowanie realizacji i monitoringu na poziomie działań	182
Tabela 42. Cel operacyjny 2.8 – wskaźniki monitorowania	184

Tabela 43. Cel operacyjny 2.7 – podsumowanie realizacji i monitoringu na poziomie działań	186
Tabela 44. Cel operacyjny 2.9 – wskaźniki monitorowania	188
Tabela 45. Cel operacyjny 2.9 – podsumowanie realizacji i monitoringu na poziomie działań	191
Tabela 49. Cel operacyjny 3.2 – wskaźniki monitorowania	203
Tabela 50. Cel operacyjny 3.2 – podsumowanie realizacji i monitoringu na poziomie działań	204
Tabela 51. Cel operacyjny 3.3 – wskaźniki monitorowania	206
Tabela 52. Cel operacyjny 3.3 – podsumowanie realizacji i monitoringu na poziomie działań	206
Tabela 53. Cel operacyjny 3.4 – wskaźniki monitorowania	208
Tabela 54. Cel operacyjny 3.4 – podsumowanie realizacji i monitoringu na poziomie działań	209