

# Ewaluacja on-going strategii rozwoju społeczno-gospodarczego *Warmińsko-Mazurskie 2030*



## Raport końcowy



Fundusze Europejskie  
dla Warmii i Mazur



Rzeczpospolita  
Polska

Dofinansowane przez  
Unię Europejską



## Zamawiający



Województwo Warmińsko-Mazurskie  
ul. Emilii Plater 1  
10-562 Olsztyn

## Wykonawca



Ecorys Polska Sp. z o.o.  
ul. Solec 38 lok. 105  
00-394 Warszawa

## Autorzy Raportu:

Beata Belica

Przemysław Bruhn

Cezary Gołębiowski

Anna Górecka-Ojdana (zastępca kierownika projektu)

Roksana Kołodziejczyk

Paulina Kowalczyk

Dorota Kretkiewicz

Adam Rybkowski (kierownik projektu)

Paulina Sęk

Weronika Zych

## Spis treści

Wykaz skrótów .....	4
Streszczenie .....	6
Summary .....	11
1. Koncepcja i metodyka badania.....	17
2. Ocena skuteczności realizacji celu głównego Strategii.....	19
2.1 Ocena aktualności wizji Strategii .....	19
2.2 Ocena skuteczności realizacji celu głównego Strategii.....	27
2.2.1 Spójność ekonomiczna .....	29
2.2.2 Spójność społeczna .....	35
2.2.3 Spójność przestrzenna .....	37
3. Ocena skuteczności realizacji celów strategicznych i operacyjnych.....	42
3.1 Kompetencje przyszłości .....	42
3.2 Inteligentna produktywność .....	58
3.3 Kreatywna aktywność.....	78
3.4 Mocne fundamenty .....	89
4. Ocena wymiaru terytorialnego Strategii.....	104
5. Źródła finansowe Strategii .....	126
6. Ocena systemu monitoringu Strategii.....	130
6.1. Ocena wskaźników realizacji Strategii .....	130
6.2. Ocena systemu monitoringu .....	133
7. Działania komunikacyjne i promocyjne w ramach Strategii i ocena ich skuteczności.....	137
8. Analiza uwarunkowań wewnętrznych i zewnętrznych realizacji Strategii .....	143
8.1 Wpływ czynników zewnętrznych i wewnętrznych .....	143
8.2 Wpływ polityk unijnych i krajowych.....	158
8.3 Ocena aktualności analizy SWOT .....	170
Rekomendacje.....	188

## Wykaz skrótów

<b>Skrót</b>	<b>Rozwinięcie</b>
BDL GUS	Bank Danych Lokalnych Głównego Urzędu Statystycznego
CATI	(ang. computer-assisted telephone interviewing) wspomagany komputerowo wywiad telefoniczny
CS	Cel strategiczny
CWD	Centrum Wsparcia Doradczego
GDDKiA	Generalna Dyrekcja Dróg Krajowych i Autostrad
EGO, OSI EGO, Kraina EGO	Ełk – Gołdap – Olecko
FEPW 2021-2027	Fundusze Europejskie dla Polski Wschodniej 2021-2027
FERS 2021-2027	Fundusze Europejskie dla Rozwoju Społecznego 2021-2027
FEWiM 2021-2027	Program Fundusze Europejskie dla Warmii i Mazur 2021-2027
FGI	(ang. Focus Group Interview) zogniskowany wywiad grupowy
GOZ	Gospodarka Obiegu Zamkniętego
IDI	(ang. Individual In-depth Interview) indywidualny wywiad pogłębiony
IIT	Inne Instrumenty Terytorialne
IOB	Instytucje Otoczenia Biznesu
IS	Inteligentna specjalizacja
JST	Jednostki Samorządu Terytorialnego
KE	Komisja Europejska
KKE	Kraina Kanału Elbląskiego
KPO	Krajowy Plan Odbudowy i Zwiększania Odporności
KSRR 2020	Krajowa Strategia Rozwoju Regionalnego 2020
KSRR 2030	Krajowa Strategia Rozwoju Regionalnego 2030
MFIPR	Ministerstwo Funduszy i Polityki Regionalnej
MOF	Miejski Obszar Funkcjonalny
MRiT	Ministerstwo Rozwoju i Technologii
NGO	(ang. non-governmental organization) organizacje pozarządowe
OSI	Obszary strategicznej interwencji
OZE	Odnawialne Źródła Energii
OZTM	Obszary zagrożone trwałą marginalizacją
PAIH	Polska Agencja Inwestycji i Handlu
PARP	Polska Agencja Rozwoju Przedsiębiorczości
PKB	Produkt Krajowy Brutto
POWER	Program Operacyjnego Wiedza Edukacja Rozwój na lata 2014-2020
RLM	Równoważna liczba mieszkańców
RPO WiM 2014-2020	Regionalny Program Operacyjny Województwa Warmińsko-Mazurskiego na lata 2014-2020
SMS	System Monitorowania Strategii
SSE	Specjalna Strefa Ekonomiczna
Strategia, SRWW-M	Warmińsko-Mazurskie 2030. Strategia rozwoju społeczno-gospodarczego

<b>Skrót</b>	<b>Rozwinięcie</b>
SWOT	Strengths (mocne strony), Weaknesses (słabe strony), Opportunities (szanse), Threats (zagrożenia)
UE	Unia Europejska
WiM	Warmia i Mazury
WJM	Wielkie Jeziora Mazurskie
WUP	Wojewódzki Urząd Pracy
UMWiM	Urząd Marszałkowski Województwa Warmińsko-Mazurskiego
ZIT	Zintegrowane Inwestycje Terytorialne

## Streszczenie

Badanie ewaluacyjne zostało przeprowadzone w okresie wrzesień 2025 – marzec 2026. Jego celem była ocena polityki rozwoju regionalnego przedstawionej w dokumencie pn. *Warmińsko-Mazurskie 2030. Strategia rozwoju społeczno-gospodarczego* w kontekście zmian społeczno-gospodarczych zachodzących w regionie, kraju i UE, a także wyzwań następnej perspektywy finansowej UE po 2027 r. Zakres czasowy badania dotyczył okresu 2020-2025 z perspektywą po 2027 roku.

W ramach badania przeprowadzono desk research, analizę treści, indywidualne wywiady pogłębione (IDI/TDI), badanie ilościowe (CATI), studia przypadku, benchmarking oraz badanie fokusowe. Wśród technik analitycznych wymienić należy analizę danych jakościowych, analizę statystyczną, analizy kartograficzne, analizę SWOT oraz ocenę ekspercką.

Badanie wykazało, że wizja województwa nie wymaga modyfikacji, jednak w jej rozwinięciu warto uwzględnić i mocniej podkreślić kwestie bezpieczeństwa. Strategia, w tym wizja województwa, nie wymaga natomiast uzupełnienia w kwestiach równościowych, włączających, a także niewykluczających mieszkańców regionu z możliwości i szans rozwojowych. W toku badania zidentyfikowano bariery wpływające na realizację wizji województwa. Za kluczowe problemy, które oddziałują na realizację wizji Strategii, badani uznali przede wszystkim bariery ekonomiczne, społeczne i demograficzne, infrastrukturalne oraz zewnętrzne. Dzięki podjętym środkom zaradczym problemy są niwelowane na tyle, że bariery utrudniają realizację wizji, ale jej nie zagrażają.

**Cel główny Strategii jest skutecznie realizowany, gdyż PKB na mieszkańca w 2022 roku osiągnęło 71% średniej krajowej, przekraczając cel wyznaczony na 2030 rok, a wskaźnik dostępności komunikacyjnej systematycznie zbliża się do wartości docelowej.** Mimo nominalnego wzrostu gospodarczego, na tle kraju region zajmuje końcowe miejsca w rankingach PKB per capita oraz HDI (Human Development Index), a zasięg zagrożenia ubóstwem relatywnym (21,8%) znacząco przewyższa średnią krajową i wykazuje tendencję wzrostową względem 2019 roku. Trudną sytuację materialną mieszkańców potęgują migracje ludzi młodych, dominacja branż o niskiej wartości dodanej oraz bliskość granicy z Rosją, co w połączeniu z wyludnianiem się regionu sprawia, że część badanych postrzega pełną spójność do 2030 roku jako cel nierealny do zrealizowania. Obecne działania samorządów koncentrują się przede wszystkim na spójności przestrzennej poprzez inwestycje w infrastrukturę transportową oraz na działaniach społecznych, w mniejszym stopniu obejmując wsparcie innowacyjności czy przedsiębiorczości.

Cel główny dotyczący spójności społecznej jest realizowany skutecznie, o czym świadczy przekroczenie docelowej wartości udziału aktywnych zawodowo na rok 2030 (76,9%), choć wskaźnik ten dla kobiet pozostaje jednym z najniższych w kraju. Stopa bezrobocia (na podstawie BAEL) w 2024 roku wyniosła 3,8%, co plasuje

region poniżej średniej unijnej (5,9%). Województwo utrzymuje najmniej korzystną sytuację w kraju pod względem liczby beneficjentów pomocy społecznej na 10 tys. mieszkańców. Poziom przeciętnego wynagrodzenia w relacji do średniej krajowej poprawił się z poziomu 83,4% w 2019 r. do 87,2% w 2024 roku, jednak wciąż stanowi mniej niż 50% średniej unijnej, a dystans w liczbie podmiotów gospodarczych względem kraju pozostaje znaczący. Większość przedstawicieli samorządów ocenia realizację celu jako umiarkowaną, podkreślając potrzebę dalszego wzmacniania współpracy z organizacjami pozarządowymi oraz rozwoju usług opiekuńczych i wytchnieniowych w związku ze starzeniem się społeczeństwa.

Cel Strategii dotyczący spójności przestrzennej dotyczący integracji regionu z krajową i europejską siecią transportową jest realizowany poprzez wdrażanie różnorodnych inwestycji transportowych, szczególnie międzyregionalnych (tj. m.in. trasa Via Baltica, czy linia Rail Baltica). Kluczowe znaczenie dla rozwoju ma również modernizacja drogi S16. Mimo najniższej w Polsce gęstości dróg o twardej nawierzchni, region systematycznie poprawia swoją dostępność komunikacyjną, co potwierdza skrócenie średniego czasu dojazdu do Olsztyna (z miast powiatowych województwa drogami oraz koleją) do 157 minut w 2023 roku. Obok połączeń międzyregionalnych niezbędne jest wspieranie sieci dróg lokalnych, aby przeciwdziałać wykluczeniu zawodowemu i edukacyjnemu, szczególnie wśród mieszkańców peryferii.

Cel strategiczny „Kompetencje przyszłości” jest skutecznie realizowany, przy czym najwyższy stopień realizacji (w oparciu o wskaźniki i opinie JST) odnotowano dla celu operacyjnego „Nowoczesne usługi”, a umiarkowany dla celów „Użyteczne kwalifikacje” oraz „Profesjonalne organizacje”. W regionie występuje widoczna rozbieżność między deklaracjami mieszkańców o przydatności ich kompetencji a trudnościami rekrutacyjnymi pracodawców, co wynika w dużej mierze z odpływu pracowników spowodowanego niższymi płacami względem województw ościennych. Zdecydowanie pozytywnym aspektem jest znaczący wzrost odsetka osób dorosłych uczestniczących w kształceniu ustawicznym, co jest kluczowe dla wydłużania aktywności zawodowej. Najpoważniejszym zagrożeniem dla rozwoju regionu pozostają negatywne trendy demograficzne, w tym drastyczna depopulacja oraz szybkie starzenie się społeczeństwa, co wymusza rozwój tzw. srebrnej gospodarki. Istotne wsparcie w realizacji celów, w tym w zakresie cyfryzacji i aktywizacji zawodowej, zapewniają środki z funduszy UE. Zauważalny jest problem obszarów peryferyjnych, szczególnie powiatów przygranicznych, które charakteryzują się wysokim bezrobociem i utratą potencjału ekonomicznego. Uznano, że cel strategiczny pozostaje trafny i aktualny w obliczu globalnych megatrendów, takich jak przemysł 4.0, automatyzacja pracy oraz rosnące zapotrzebowanie na usługi opiekuńcze. Zaleca się dalsze działania na rzecz zatrzymania ludzi młodych w regionie oraz wspieranie Instytucji Otoczenia Biznesu (IOB) w profesjonalizacji usług. W przyszłych działaniach konieczne jest silniejsze uwzględnienie potrzeb starzejącego się społeczeństwa oraz zapewnienie kadr dla systemu opieki i wsparcia medycznego.

Ocena realizacji celu strategicznego „Inteligentna produktywność” jest umiarkowanie pozytywna. Analiza wskaźników w ramach celu operacyjnego „Satysfakcjonująca praca” wskazuje, że nie nastąpiła wyraźna poprawa – poziom zadowolenia mieszkańców utrzymuje się na względnie stabilnym poziomie ok. 55%, z przejściowym spadkiem w 2021 r. Jednocześnie pozytywnie oceniany jest wzrost liczby osób prowadzących działalność gospodarczą, co świadczy o stopniowym rozwoju przedsiębiorczości. W latach 2020-2024 zrealizowano liczne projekty wspierające rynek pracy i przedsiębiorców, które objęły dziesiątki tysięcy uczestników i przyczyniły się do powstania nowych firm. W ramach celu operacyjnego „Inteligentna specjalizacja” odnotowano umiarkowaną, lecz stopniową poprawę, zwłaszcza w zakresie współpracy przedsiębiorstw z sektorem nauki i B+R, która w 2024 r. osiągnęła rekordowy poziom. Region koncentruje wsparcie na czterech inteligentnych specjalizacjach: żywności wysokiej jakości, ekonomii wody, drewnie i meblarstwie oraz zdrowym życiu. Pomimo pozytywnej oceny ich doboru i rosnącego znaczenia w gospodarce regionu, rozwój innowacyjności pozostaje ograniczony przez czynniki zewnętrzne, takie jak pandemia, inflacja czy sytuacja geopolityczna, a także przez, nadal słabszą niż w innych regionach, współpracę nauka-biznes. Cel operacyjny „Wysoka konkurencyjność” realizowany jest stosunkowo najskuteczniej – rośnie odsetek firm wzmacniających swoją pozycję na rynkach międzynarodowych oraz wartość dodana na jednego pracującego. Jednocześnie samorządy wskazują na bariery finansowe, kadrowe i infrastrukturalne w realizacji działań prorozwojowych. Podsumowując, cel strategiczny „Inteligentna produktywność” oceniany jest jako aktualny i trafny, jednak dotychczasowe działania raczej łagodzą zidentyfikowane problemy rozwojowe regionu, niż prowadzą do przełomu w zakresie innowacyjności, jakości miejsc pracy i konkurencyjności gospodarki.

Cel strategiczny „Kreatywna aktywność” jest oceniany jako trafny i skutecznie realizowany, przy czym najwyższy stopień wdrożenia odnotowano dla celów „Efektywna współpraca” oraz „Ukształtowana tożsamość”, a umiarkowany dla celu „Inspirująca twórczość”. Region wyróżnia się wysokim poziomem uczestnictwa mieszkańców w wydarzeniach kulturalnych, co znacząco przewyższa średnią krajową. W wyniku realizacji Strategii nastąpiła profesjonalizacja i aktywizacja organizacji pozarządowych, które dzięki skutecznemu pozyskiwaniu środków zewnętrznych stają się coraz ważniejszym partnerem dla samorządów. Niepokojącym trendem jest spadek wykorzystania lokalnej infrastruktury aktywizacji społecznej, co wskazuje na potrzebę przesunięcia ciężaru inwestycyjnego z budowy nowych obiektów na promocję i optymalne wykorzystanie istniejących zasobów. W odpowiedzi na problem sezonowości turystyki region rozwija ofertę całoroczną m.in. poprzez tworzenie nowych uzdrowisk. W regionie wzrasta aktywność seniorów, wspierana przez gęstą sieć klubów seniora oraz uniwersytety trzeciego wieku, co stanowi odpowiedź na proces starzenia się społeczeństwa. W ramach realizacji Strategii kładzie się duży nacisk na włączenie społeczne osób z niepełnosprawnościami oraz wsparcie różnego typu organizacji.

Strategia w obszarze celu strategicznego „Mocne fundamenty” przyczynia się do porządkowania polityki rozwojowej na obszarze województwa, wskazując cele operacyjne i kierunki rozwoju najbardziej istotne z perspektywy rozwoju całego województwa. Analiza skuteczności i stopnia realizacji wskaźników wskazuje, że w regionie następuje stopniowa poprawa w obszarach realizowanych w ramach celów operacyjnych, tj. „Silny kapitał społeczny”, „Optymalna infrastruktura rozwoju”, „Wyjątkowe środowisko przyrodnicze”, niemniej konieczne są dalsze inwestycje i działania zarówno o charakterze infrastrukturalnym, społecznym, edukacyjnym, aby region rozwijał się zgodnie z przyjętymi założeniami.

Badania jakościowe i ilościowe potwierdziły, że realizowane cele operacyjne i kierunki rozwoju są trafne, aktualne, wymagają kontynuacji, ale konieczna jest ich aktualizacja w oparciu o nowe i nasilające w ostatnich latach czynniki zewnętrzne, związane z występowaniem kryzysów (pandemia COVID-19, zagrożenie militarne, cyberataki). Zapewnienie bezpieczeństwa publicznego od momentu wybuchu pandemii COVID-19 i wojny w Ukrainie, przyjęło znacznie szerszy wymiar. W związku z powyższym rekomenduje się uzupełnienie Strategii o kierunki działań skupiające się na zapewnieniu bezpieczeństwa obywateli i regionu, jak również zdolności do utrzymania ciągłości podstawowych usług publicznych oraz funkcjonowania gospodarki.

Biorąc pod uwagę horyzontalny charakter celu strategicznego „Mocne fundamenty”, w jego realizację zaangażowany jest szczególnie sektor publiczny, który pełni kluczową rolę w kwestiach zapewnienia infrastruktury, ochrony środowiska oraz wzmacniania i stymulacji kapitału społecznego w regionie. Jednocześnie należy podkreślić wysoki poziom zaangażowania sektora społecznego w realizację celu operacyjnego „Silny kapitał społeczny”, czego wyrazem jest liczba powstających i funkcjonujących na terenie województwa fundacji, stowarzyszeń i podmiotów NGO.

Obecna struktura terytorialna Strategii charakteryzuje się nadmiernym rozproszeniem, obejmując mechanizmem OSI niemal cały obszar województwa warmińsko-mazurskiego. Wyznaczenie aż ośmiu regionalnych OSI, obok krajowych, doprowadziło do osłabienia realnej siły interwencji w miejscach najbardziej potrzebujących. Występuje luka między formalnym posiadaniem statusu OSI a brakiem dedykowanych, gwarantowanych środków finansowych na poziomie regionalnym na realizację celów operacyjnych. Zauważalna jest dysproporcja w potencjale instytucjonalnym – silne ośrodki miejskie sprawnie sięgają po środki zewnętrzne, podczas gdy małe gminy wiejskie borykają się z pasywnością inwestycyjną, niezależnie od liczby OSI, w których się znajdują. W ramach badania rekomenduje się uproszczenie systemu terytorialnego poprzez ograniczenie liczby OSI wyłącznie do kategorii zdefiniowanych na poziomie krajowym w Strategii Rozwoju Polski do 2035 r. Wartością dodaną związaną z terytorialnym wymiarem realizacji Strategii są efekty współpracy samorządów wykraczające poza mierzalne wartości, dotyczące skutecznej budowy kapitału relacyjnego i kompetencji kadr samorządowych (np. w ramach sieci miast Cittaslow lub partnerstw CWD).

W toku badania oceniono system monitoringu Strategii, w tym wskaźniki jej realizacji. Strategia jest systematycznie monitorowana. Niemal wszystkie wskaźniki celu głównego oraz celów operacyjnych są mierzalne. System co do zasady działa prawidłowo, jednak w toku badania zidentyfikowano problemy w ocenie postępów wdrażania Strategii. Ich wspólnym mianownikiem jest czynnik ludzki. Formularz służący do zbierania danych w zakresie monitorowania realizacji Strategii sprawia problemy podmiotom przekazującym dane monitoringowe. Raporty okresowe z realizacji Strategii są skonstruowane w sposób czytelny, są dostępne na publicznych stronach internetowych, zaś ich układ nie wymaga zmian.

W ramach promocji i komunikacji Strategii wykorzystywany jest szeroki wachlarz narzędzi online oraz offline. Za najbardziej przystępny i najczęściej aktualizowany kanał uznano profil Strategii na portalu Facebook, który dzięki prostej formie i przystępnemu językowi publikacji może zapewniać widoczność Strategii wśród szerokiego grona odbiorców. Najwyższą skuteczność w budowaniu aktywnego zaangażowania oraz umożliwianiu realnej, dwustronnej dyskusji z interesariuszami przypisano spotkaniom bezpośrednim, w tym konsultacjom społecznym. Kluczowym źródłem merytorycznym dla osób o konkretnych potrzebach informacyjnych pozostaje jednak dedykowana Strategii strona internetowa.

Na proces realizacji Strategii w ostatnich latach wpływ miał szereg czynników wewnętrznych i zewnętrznych. Badanie wykazało, że szczególnym zagrożeniem dla samorządów jest dostęp do środków finansowych oraz wysoka inflacja, która uniemożliwia sprawną realizację założeń strategicznych. Ponadto, niepewna sytuacja geopolityczna (bliskość obwodu królewieckiego) oraz nawiedzające region kryzysy klimatyczne powodują konieczność aktualizacji Strategii o kwestie odporności. W obliczu zagrożenia wojennego istotne staje się nakierowanie działań na infrastrukturę obrony cywilnej oraz szkolenia z zakresu pierwszej pomocy i ewakuacji. Wiele terenów Warmii i Mazur (w szczególności przygranicznych) potrzebuje stabilnego łącza internetowego i telekomunikacyjnego, które umożliwi sprawne informowanie o zbliżających się niebezpieczeństwach. Równie istotne jest dalsze budowanie zbiorników retencyjnych czy systemów nawadniania pól, które pomoże ograniczyć skutki zmian klimatu. Inwestycje te z jednej strony ograniczą negatywne skutki suszy, a z drugiej – dzięki zwiększeniu zdolności do przejmowania wód – stanowiąc będą ważny element ochrony przed gwałtownymi nawałnicami i powodzią, które coraz częściej obserwowane są w regionie. Jednym z największych zagrożeń pozostaje natomiast pogłębiający się w województwie kryzys demograficzny. Rosnąca depopulacja, migracje czy starzejące się społeczeństwo skutkować mogą brakiem możliwości realizacji celów strategicznych i operacyjnych. Ponadto, w regionie infrastruktura społeczna jest słabo rozwinięta, a dostęp do usług z zakresu np. zdrowia ograniczony. W obliczu wyludniania się terenów Warmii i Mazur konieczna staje się szybka cyfryzacja województwa oraz dalsza budowa silnego kapitału społecznego.

Nie można jednoznacznie wskazać, że Strategia wpłynęła na zredukowanie słabych stron lub zniwelowanie zagrożeń wykazanych w analizie SWOT przeprowadzonej w 2020 r. Niezmiennym atutem województwa jest wysoka jakość środowiska przyrodniczego oraz unikalne walory turystyczne. Do najpoważniejszych słabych stron należą wspomniane już niekorzystne procesy demograficzne, w tym depopulacja i starzenie się społeczeństwa, które ograniczają potencjał rozwojowy mniejszych ośrodków. Z pewnością realizowane inwestycje we wszelkiego rodzaju infrastrukturę, środowisko, kapitał ludzki, sektory gospodarki przyczyniają się do wzmocnienia mocnych stron województwa, zwiększając szanse na jego rozwój. Występujące w ostatnich latach czynniki, m.in. pandemia COVID-19, wojna w Ukrainie, nasilające się zmiany klimatu, spowodowały pojawienie się nowych wyzwań, zagrożeń i problemów, które powinny zostać uwzględnione w zaktualizowanej Strategii. Niniejsza ewaluacja wykazała, że opracowana w 2020 r. analiza SWOT pozostaje w znacznej części aktualna, tym niemniej wymaga uzupełnienia i aktualizacji zwłaszcza w związku z obecną sytuacją geopolityczną oraz pojawiającymi w ostatnich latach kryzysami. Aktualizacja Strategii jest również istotna z powodu konieczności dostosowania jej do aktualnej polityki rozwoju oraz dokumentów unijnych. Zapisy różnego szczebla dokumentów wskazują w szczególności na zwiększające się znaczenie kwestii związanych z bezpieczeństwem, odpornością na kryzysy, dbałością o klimat i dostosowaniem do jego zmian, a także z potrzebą przyciągania inwestycji i zwiększania konkurencyjności regionalnej gospodarki.

## Summary

The evaluation study was conducted between September 2025 and March 2026. Its aim was to assess the regional development policy presented in the document entitled *Warmińsko-Mazurskie 2030. The socio-economic development strategy* in the context of socio-economic changes taking place in the region, the country and the EU, as well as the challenges of the next EU financial perspective after 2027. The time frame of the study covered the period 2020-2025 with a perspective beyond 2027.

The study included desk research, content analysis, individual in-depth interviews (IDI/TDI), quantitative research (CATI), case studies, benchmarking and focus group research. The analytical techniques used included qualitative data analysis, statistical analysis, cartographic analysis, SWOT analysis and expert assessment.

The study showed that the vision for the province does not need to be modified, but it is worth taking into account and emphasising security issues more strongly in its development. The strategy, including the vision for the province, does not need to be supplemented in terms of equality, inclusion and non-exclusion of the region's inhabitants from development opportunities. The study identified barriers affecting the implementation of the province's vision. The respondents identified economic, social, demographic, infrastructural and external barriers as the key problems affecting the

implementation of the Strategy's vision. Thanks to the remedial measures taken, the problems are being eliminated to such an extent that the barriers hinder the implementation of the vision but do not threaten it.

**The main objective of the Strategy is being effectively implemented, as GDP per capita in 2022 reached 71% of the national average, exceeding the target set for 2030, and the transport accessibility index is steadily approaching the target value.** Despite nominal economic growth, the region ranks last in the country in terms of GDP per capita and HDI (Human Development Index), and the relative poverty rate (21.8%) significantly exceeds the national average and shows an upward trend compared to 2019. The difficult financial situation of the inhabitants is exacerbated by the migration of young people, the dominance of low value-added industries and the proximity of the border with Russia, which, combined with the depopulation of the region, means that some of the respondents perceive full cohesion by 2030 as an unrealistic goal. Current local government activities focus primarily on spatial cohesion through investments in transport infrastructure and social activities, with less emphasis on supporting innovation or entrepreneurship.

The main objective of social cohesion is being effectively pursued, as evidenced by the fact that the target value for the economically active population for 2030 (76.9%) has been exceeded, although this indicator for women remains one of the lowest in the country. The unemployment rate (based on the Labour Force Survey) in 2024 was 3.8%, which places the region below the EU average (5.9%). The province has the least favourable situation in the country in terms of the number of social assistance beneficiaries per 10,000 inhabitants. The level of average remuneration in relation to the national average improved from 83.4% in 2019 to 87.2% in 2024, but it is still less than 50% of the EU average, and the gap in the number of economic entities in relation to the country remains significant. Most local government representatives assess the achievement of the objective as moderate, emphasising the need to further strengthen cooperation with non-governmental organisations and to develop care and respite services in view of the ageing population.

The Strategy's objective of spatial cohesion, concerning the integration of the region into the national and European transport network, is being pursued through the implementation of various transport investments, particularly interregional ones (e.g. the Via Baltica route and the Rail Baltica line). The modernisation of the S16 road is also of key importance for development. Despite having the lowest density of hard-surface roads in Poland, the region is systematically improving its transport accessibility, as confirmed by the reduction in the average travel time to Olsztyn (from county towns in the province by road and rail) to 157 minutes in 2023. In addition to interregional connections, it is necessary to support the local road network in order to counteract professional and educational exclusion, especially among residents of peripheral areas.

The strategic objective 'Competences of the future' is being effectively implemented, with the highest degree of implementation (based on indicators and opinions of local government units) recorded for the operational objective 'Modern services' and a moderate degree for the objectives 'Useful qualifications' and 'Professional organisations'. There is a visible discrepancy in the region between residents' declarations about the usefulness of their competences and employers' recruitment difficulties, which is largely due to the outflow of workers caused by lower wages compared to neighbouring provinces. A decidedly positive aspect is the significant increase in the percentage of adults participating in continuing education, which is key to extending working life. The most serious threat to the region's development remains negative demographic trends, including drastic depopulation and rapid ageing of the population, which is forcing the development of the so-called silver economy. EU funds provide significant support for the implementation of objectives, including in the areas of digitisation and professional activation. There is a noticeable problem in peripheral areas, especially border counties, which are characterised by high unemployment and a loss of economic potential. It was recognised that the strategic objective remains relevant and up to date in the face of global megatrends such as Industry 4.0, work automation and the growing demand for care services. Further action is recommended to retain young people in the region and to support Business Environment Institutions in professionalising their services. Future actions need to take greater account of the needs of an ageing population and ensure that there are sufficient human resources for the care and medical support system.

The assessment of the implementation of the strategic objective 'Smart productivity' is moderately positive. An analysis of the indicators under the operational objective 'Satisfactory work' shows that there has been no significant improvement – the level of satisfaction among residents remains relatively stable at around 55%, with a temporary decline in 2021. At the same time, the increase in the number of people running their own businesses is viewed positively, as it indicates a gradual development of entrepreneurship. Between 2020 and 2024, numerous projects supporting the labour market and entrepreneurs were implemented, involving tens of thousands of participants and contributing to the creation of new companies. Under the operational objective 'Smart specialisation', a moderate but gradual improvement was noted, especially in the area of cooperation between enterprises and the science and R&D sector, which reached a record level in 2024. The region focuses its support on four smart specialisations: high-quality food, water economy, wood and furniture, and healthy living. Despite the positive assessment of their selection and growing importance in the region's economy, the development of innovation remains limited by external factors such as the pandemic, inflation and the geopolitical situation, as well as by science-business cooperation, which is still weaker than in other regions. The operational objective of 'High competitiveness' is being implemented relatively most effectively – the percentage of companies strengthening their position on international markets and the added value per employee are growing. At the same time, local governments point to financial, human resource and infrastructure barriers

to the implementation of pro-development measures. In summary, the strategic objective of 'Smart productivity' is assessed as relevant and accurate, but the measures taken so far tend to alleviate the identified development problems of the region rather than lead to a breakthrough in terms of innovation, job quality and economic competitiveness.

The strategic objective of 'Creative activity' is assessed as relevant and effectively implemented, with the highest degree of implementation recorded for the objectives of 'Effective cooperation' and 'Shaped identity', and a moderate degree for the objective of 'Inspiring creativity'. The region stands out for its high level of resident participation in cultural events, which significantly exceeds the national average. As a result of the implementation of the Strategy, non-governmental organisations have become more professional and active, and thanks to the effective acquisition of external funds, they are becoming an increasingly important partner for local governments. A worrying trend is the decline in the use of local social activation infrastructure, which indicates the need to shift the investment burden from the construction of new facilities to the promotion and optimal use of existing resources. In response to the problem of seasonality in tourism, the region is developing a year-round offer, including the creation of new health resorts. The region is seeing an increase in the activity of senior citizens, supported by a dense network of senior clubs and universities of the third age, which is a response to the ageing of the population. As part of the implementation of the Strategy, great emphasis is placed on the social inclusion of people with disabilities and support for various types of organisations.

The strategy in the area of the strategic objective 'Strong foundations' contributes to the organisation of development policy in the province, indicating the operational objectives and directions of development that are most important from the perspective of the development of the entire province. An analysis of the effectiveness and degree of implementation of the indicators shows that the region is gradually improving in the areas covered by the operational objectives, i.e. 'Strong social capital', 'Optimal development infrastructure', 'Unique natural environment', but further investments and actions of an infrastructural, social and educational nature are necessary for the region to develop in accordance with the adopted assumptions.

Qualitative and quantitative research has confirmed that the operational objectives and development directions are relevant, up-to-date and need to be continued, but they need to be updated based on new and intensifying external factors related to crises (the COVID-19 pandemic, military threats, cyberattacks). Ensuring public safety has taken on a much broader dimension since the outbreak of the COVID-19 pandemic and the war in Ukraine. In view of the above, it is recommended that the Strategy be supplemented with courses of action focusing on ensuring the safety of citizens and the region, as well as the ability to maintain the continuity of basic public services and the functioning of the economy.

Given the horizontal nature of the strategic objective 'Strong foundations', the public sector is particularly involved in its implementation, as it plays a key role in providing infrastructure, protecting the environment and strengthening and stimulating social capital in the region. At the same time, it is important to emphasise the high level of involvement of the social sector in the implementation of the operational objective 'Strong social capital', as reflected in the number of foundations, associations and NGOs established and operating in the province.

The current territorial structure of the Strategy is characterised by excessive dispersion, covering almost the entire area of the Warmian-Masurian Province with the SIA (Strategic Intervention Area) mechanism. The designation of as many as eight regional SIA, in addition to the national ones, has led to a weakening of the real power of intervention in the neediest areas. There is a gap between the formal possession of SIA status and the lack of dedicated, guaranteed financial resources at the regional level to achieve the operational objectives. There is a noticeable disparity in institutional capacity – strong urban centres can efficiently access external funds, while small rural municipalities struggle with investment passivity, regardless of the number of SIA in which they are located. The study recommends simplifying the territorial system by limiting the number of SIA to only those categories defined at the national level in the Polish Development Strategy until 2035. The added value associated with the territorial dimension of the Strategy's implementation is the effects of cooperation between local governments that go beyond measurable values, concerning the effective building of relational capital and the competences of local government staff (e.g. within the Cittaslow network of cities or Advisory Support Centre partnerships).

The study assessed the Strategy monitoring system, including its implementation indicators. The Strategy is monitored on a regular basis. Almost all indicators of the main objective and operational objectives are measurable. The system generally works well, but the study identified problems in assessing the progress of the Strategy's implementation. Their common denominator is the human factor. The form used to collect data on the monitoring of the Strategy's implementation causes problems for entities providing monitoring data. Periodic reports on the implementation of the Strategy are clearly structured, available on public websites, and their layout does not require any changes.

A wide range of online and offline tools are used to promote and communicate the Strategy. The Strategy's Facebook profile was considered the most accessible and frequently updated channel, which, thanks to its simple form and accessible language, can ensure the visibility of the Strategy among a wide audience. Face-to-face meetings, including public consultations, were the most effective in building active engagement and enabling real, two-way discussion with stakeholders. However, the Strategy's dedicated website remains the key source of information for people with specific information needs.

The implementation of the Strategy in recent years has been influenced by a few internal and external factors. The study showed that access to financial resources and high inflation, which prevents the efficient implementation of strategic objectives, pose a particular threat to local governments. In addition, the uncertain geopolitical situation (proximity to the Kaliningrad Oblast) and the climate crises affecting the region make it necessary to update the Strategy regarding resilience issues. In the face of the threat of war, it is important to focus efforts on civil defence infrastructure and training in first aid and evacuation. Many areas of Warmia and Mazury (especially those near the border) need stable internet and telecommunications connections to enable the efficient dissemination of information about impending dangers. It is equally important to continue building retention reservoirs and field irrigation systems to help mitigate the effects of climate change. On the one hand, these investments will limit the negative effects of drought, and on the other, by increasing water absorption capacity, they will be an important element of protection against violent storms and floods, which are increasingly common in the region. One of the greatest threats, however, remains the deepening demographic crisis in the province. Growing depopulation, migration and an ageing population may result in the inability to achieve strategic and operational objectives. In addition, social infrastructure in the region is underdeveloped and access to services such as healthcare is limited. In view of the depopulation of Warmia and Mazury, it is necessary to rapidly digitise the province and continue to build strong social capital.

It cannot be clearly stated that the Strategy has contributed to reducing the weaknesses or mitigating the threats identified in the SWOT analysis conducted in 2020. The high quality of the natural environment and unique tourist attractions remain the province's unchanging assets. The most serious weaknesses include the already mentioned unfavourable demographic processes, including depopulation and ageing of the population, which limit the development potential of smaller centres. Certainly, investments in all kinds of infrastructure, the environment, human capital and economic sectors contribute to strengthening the province's strengths, increasing its chances for development. Factors that have emerged in recent years, including the COVID-19 pandemic, the war in Ukraine and intensifying climate change, have given rise to new challenges, threats and problems that should be taken into account in the updated Strategy. This evaluation has shown that the SWOT analysis developed in 2020 remains largely valid, but needs to be supplemented and updated, especially in view of the current geopolitical situation and the crises that have arisen in recent years. The update of the Strategy is also important because of the need to adapt it to current development policy and EU documents. Provisions at various levels of documents point to the growing importance of issues related to security, crisis resilience, climate care and adaptation to climate change, as well as the need to attract investment and increase the competitiveness of the regional economy.

# 1. Koncepcja i metodyka badania

**Celem głównym** niniejszego badania była ocena polityki rozwoju regionalnego przedstawionej w strategii pn. *Warmińsko-Mazurskie 2030. Strategia rozwoju społeczno-gospodarczego* w kontekście zmian społeczno-gospodarczych zachodzących w regionie, kraju i UE, a także wyzwań perspektywy finansowej UE po 2027 r. Zakres czasowy badania dotyczy lat 2020-2025 z perspektywą po 2027 roku.

W kontekście celu głównego badania zrealizowano następujące **cele szczegółowe** (obszary badawcze):

1. Ocena aktualności wizji i celów przewidzianych w strategii *Warmińsko-Mazurskie 2030. Strategia rozwoju społeczno-gospodarczego*.
2. Analiza uwarunkowań wewnętrznych i zewnętrznych realizacji strategii *Warmińsko-Mazurskie 2030. Strategia rozwoju społeczno-gospodarczego*.
3. Analiza i ocena skuteczności realizacji celów strategii *Warmińsko-Mazurskie 2030. Strategia rozwoju społeczno-gospodarczego*.
4. Ocena polityki rozwoju strategii *Warmińsko-Mazurskie 2030. Strategia rozwoju społeczno-gospodarczego* pod kątem perspektywy finansowej UE po 2027 r.
5. Działania komunikacyjne i promocyjne w ramach Strategii i ocena ich skuteczności.

W ramach ewaluacji założono ocenę trafności, aktualności, skuteczności realizacji celów Strategii w podziale na poszczególne **cele strategiczne**:

1. „Kompetencje przyszłości”,
2. „Inteligentna produktywność”,
3. „Kreatywna aktywność”,
4. „Mocne fundamenty”.

Ewaluacja dotychczasowego dokumentu wyznaczyła kierunek ewentualnych zmian, jakie należy w nim wprowadzić. Ponadto sprawdzono stan realizacji Strategii w połowie okresu obowiązywania, a także wypracowano wnioski i rekomendacje potrzebne do jej aktualizacji, m.in. w kontekście nowego okresu programowania oraz spójności z zapisami dokumentów krajowych i unijnych.

Metodyka badania zakładała wykorzystanie szerokiego **instrumentarium metodycznego**. Do metod i technik badawczych i analitycznych, które zastosowano na potrzeby ewaluacji, należały:

- metody i techniki badawcze:
  - desk research,
  - analiza treści,
  - indywidualne wywiady pogłębione (IDI/TDI),
  - badanie ilościowe (CATI),
  - studium przypadku,
  - benchmarking,

- badanie fokusowe (FGI online);
- metody i techniki analityczne:
  - analiza danych jakościowych,
  - analiza statystyczna,
  - analizy kartograficzne,
  - analiza SWOT,
  - ocena ekspercka.

Na potrzeby badania ewaluacyjnego przeprowadzono:

- wstępny desk research (raporty, opracowania, sprawozdania, analizy, dokumenty programowe, akty prawne, literatura naukowa, statystyki publiczne, informacje dostępne na stronach internetowych, raporty z badań ewaluacyjnych);
- właściwy desk research (akty prawne i wytyczne szczebla krajowego i unijnego, dokumenty strategiczne, dokumenty programowe/systemowe i sprawozdania, raporty ewaluacyjne oraz inne badania i opracowania, źródła internetowe);
- 1 analizę treści obejmującą 17 mediów/kanałów informacyjnych;
- 46 indywidualnych wywiadów pogłębionych, w tym 5 z przedstawicielami poziomu regionu, 9 z przedstawicielami instytucji uczestniczących w procesie opracowywania i realizacji Strategii, 19 z przedstawicielami OSI/MOF, oraz 13 z przedstawicielami organizacji; m.in. NGO, organizacji pracodawców, IOB, parków naukowo-technologicznych, Młodzieżowego Sejmiku województwa warmińsko-mazurskiego;
- badanie CATI z osobami zajmującymi się planowaniem i realizacją działań o charakterze strategicznym we wszystkich urzędach administracji samorządowej na terenie województwa warmińsko-mazurskiego – próba n=102;
- badanie CATI z koordynatorami celów operacyjnych uczestniczącymi w systemie monitorowania Strategii na pełnej próbie n=8;
- 9 studiów przypadku;
- benchmarking uwzględniający 4 strategie innych województw (wybrano województwa: podlaskie, świętokrzyskie, podkarpackie, lubelskie – wybór tych regionów podyktowany był podobieństwem każdego z nich pod względem sytuacji społeczno-gospodarczej, mierzonej takimi wskaźnikami jak np. PKB per capita, udzielone noclegi turystom zagranicznym, liczba nowo zarejestrowanych podmiotów gospodarczych wpisanych do rejestru REGON do województwa warmińsko-mazurskiego);
- wywiad grupowy online (FGI), w którym uczestniczyło 11 osób oraz członkowie zespołu badawczego.

## 2. Ocena skuteczności realizacji celu głównego Strategii

### 2.1 Ocena aktualności wizji Strategii

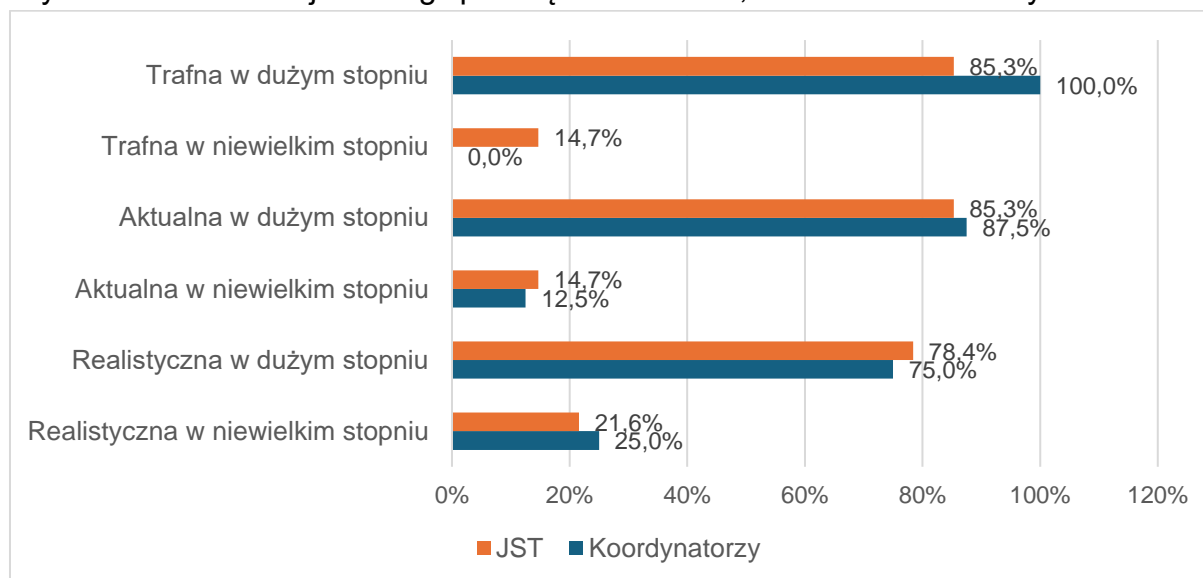
Wizja rozwoju województwa warmińsko-mazurskiego zawarta w strategii *Warmińsko-Mazurskie 2030* została określona w 2005 r. i jest tożsama z wizją Strategii *rozwoju społeczno-gospodarczego województwa Warmińsko-Mazurskiego do roku 2020*, przez co stanowi kontynuację wypracowanej idei:

#### Warmia i Mazury regionem, w którym warto żyć...

W treści wizji strategii Warmińsko-Mazurskie 2030 dokonano niewielkiego uzupełnienia odnoszącego się do kondycji zdrowotnej: warmińsko-mazurskie będzie województwem, w którym osoby starsze/z niepełnosprawnościami nie będą ograniczone barierami architektonicznymi, komunikacyjnymi oraz barierami w dostępie do rynku pracy<sup>1</sup>.

Przeprowadzone badania ilościowe potwierdziły, że wizja jest w dalszym ciągu i w dużym stopniu trafna, aktualna i realistyczna. Szczegóły przedstawia poniższy wykres.

Wykres 1. Ocena wizji Strategii pod kątem trafności, aktualności i realizacyjności



Źródło: opracowanie własne na podstawie wyników badania z JST (n=102) i koordynatorami (n=8).

<sup>1</sup> Warmińsko-Mazurskie 2030. Strategia rozwoju społeczno-gospodarczego, s. 7.

Respondenci badań jakościowych podkreślali także, że wizja jest ponadczasowa, a co za tym idzie – trafna i aktualna.

„Myślę, że ona jest aktualna, bo to jest coś chyba, do czego dąży każdy mieszkaniec województwa, i każdy chciałby tak dobrze tutaj się czuć w tym naszym województwie. Więc sama wizja wydaje mi się, że jest aktualna.”

– wywiad pogłębiony.

„Wizja rozwoju jest w dużej mierze trafna, ponieważ koncentruje się na zrównoważonym rozwoju, podnoszeniu jakości życia mieszkańców czy wzrostu konkurencyjności gospodarki opartej na wiedzy.”

– wywiad pogłębiony.

Respondenci badań jakościowych zwrócili również uwagę, że wizja ma charakter ambitny i aspiracyjny. Jest postrzegana jako atrakcyjne hasło, którego pełna realizacja może jednak napotykać istotne wyzwania praktyczne. Wskazywano także na ewentualną potrzebę silniejszego powiązania wizji z praktycznymi aspektami realizacji Strategii oraz z aktualnymi uwarunkowaniami społeczno-demograficznymi regionu.

„Generalnie powiedział(a)bym, że to świetny slogan, ale tak naprawdę nieujmujący tego, w jakim dzisiaj jesteśmy stanie, i tak naprawdę ta nasza demografia jest strasznie niska.”

– wywiad pogłębiony.

Należy pamiętać jednak, że wizja strategiczna – ze względu na charakter tego typu dokumentu – z założenia musi cechować się pewnym stopniem ogólności. Dzięki nadaniu jej uniwersalnego charakteru szerokie grono podmiotów wdrażających strategię może uznać ją za własną i wpisać w nią swoje cele operacyjne. Istotą wizji jest kreowanie ambitnego, docelowego obrazu rzeczywistości, który pełni funkcję drogowskazu dla podejmowanych działań, a nie tylko opisu bieżącej sytuacji.

W toku ewaluacji wybrzmiała potrzeba uzupełnienia wizji o kwestie bezpieczeństwa województwa warmińsko-mazurskiego. Bezpieczeństwo i odporność ze względu na wojnę w Ukrainie jawią się obecnie jako czynnik istotny i warty zawarcia nie tylko w dokumencie strategicznym, lecz także w jego hasle przewodnim (czyli w wizji).

W obliczu dynamicznych przekształceń cywilizacyjnych obejmujących sferę demografii, klimatu i technologii, sformułowanie „regionem, w którym warto żyć” ulega redefinicji. Współczesny standard życia to nie tylko dostęp do dóbr, usług czy rynku pracy, lecz przede wszystkim poczucie stabilizacji i wolności – rozumianej jako swoboda komunikacyjna, cyfrowa oraz możliwość samorealizacji. Aby mieszkańcy świadomie wiązali swoją przyszłość z regionem, konieczne jest zapewnienie im wszechstronnego bezpieczeństwa. Ostatnie kryzysy, zwłaszcza agresja Rosji na Ukrainę, dobitnie wskazały, że należy wzmacniać samowystarczalność. Dla województwa warmińsko-mazurskiego, które jako jedyny w Polsce region graniczy z

Rosją<sup>2</sup>, oznacza to konieczność rozwoju gospodarczego przy jednoczesnym budowaniu odporności na zagrożenia. Strategia rozwoju powinna zatem wykorzystywać potencjał regionu do stworzenia bezpiecznej przystani, która gwarantuje suwerenność energetyczną, żywnościową, cyberbezpieczeństwo oraz sprawny system ochrony ludności. Tylko tak region stanie się miejscem pierwszego wyboru do życia.

Oceniając poprawność sformułowanej wizji w oparciu o dostępne analizy i głosy interesariuszy, można stwierdzić, że w dużym stopniu została ona skonstruowana prawidłowo. Przyjęte priorytety trafnie odpowiadają na potrzeby związane z rozwojem regionu oraz dążeniem do poprawy bytu mieszkańców. Na szczególną aprobatę zasługuje włączenie do zaktualizowanego dokumentu wątków dotyczących ochrony zdrowia. Niemniej projekt wizji na rok 2030 wykazuje istotną lukę w obszarze bezpieczeństwa. W obecnych realiach geopolitycznych, naznaczonych wojną toczącą się w bezpośrednim sąsiedztwie Polski, aspekt ten powinien wybrzmieć znacznie wyraźniej i stanowić jeden z filarów Strategii.

Wizja województwa (oraz sama Strategia) nie wymaga natomiast uzupełnienia w kwestiach równościowych, włączających, a także niewykluczających mieszkańców regionu z możliwości i szans rozwojowych. Strategia, w tym wizja, są skierowane do wszystkich mieszkańców niezależnie od wieku, wykształcenia, stanu posiadania, pochodzenia, miejsca zamieszkania, płci czy kondycji zdrowotnej. Należy pamiętać, że w regionie występują tereny o znaczącym ograniczeniu dostępu do transportu publicznego. Nie bez znaczenia dla terenów przygranicznych pozostaje również fakt sankcji nałożonych przez Unię Europejską na Rosję z powodu inwazji na Ukrainę, a w wyniku tego – zawieszenie współpracy transgranicznej oraz zamknięcie współpracy z Rosją i Białorusią w programach w ramach nowego okresu programowania 2021-2027. Mimo tego wizja wciąż najlepiej syntetyzuje oczekiwania społeczne co do szans rozwojowych, planów życiowych mieszkańców, a także postrzegania Warmii i Mazur<sup>3</sup>. Uczestnicy badań także nie widzieli potrzeby zmian we wspomnianym zakresie.

„Wyrównywanie szans jest bardzo ważne, bo wtedy mamy równy dostęp do wszystkiego, ale to chyba tak trochę to sformułowane, bo to jest niezależnie od wieku, wykształcenia, stanu posiadania. Ja uważam, że to wyrównywanie szans poprzez to, co tu jest napisane, jest możliwe do realizacji, bo mogę wszystko.”

– wywiad pogłębiony.

W toku badania zidentyfikowano bariery występujące w realizacji wizji województwa. Na ich występowanie zwrócili uwagę respondenci badania ilościowego – przede

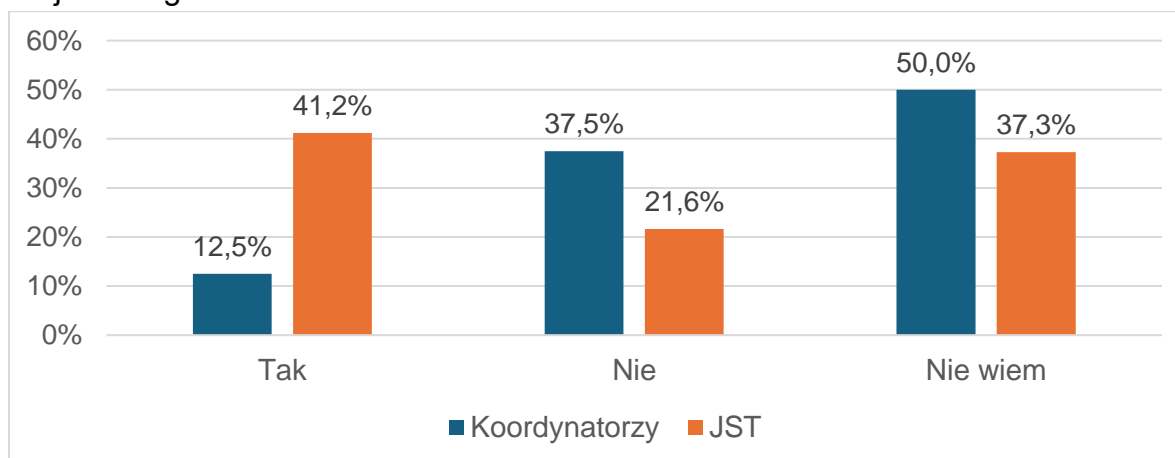
---

<sup>2</sup> Z Rosją graniczy także województwo pomorskie (z obwodem królewieckim przez Mierzeję Wiślaną), jednak na bardzo krótkim odcinku o długości niespełna 1 km, który nie ma znaczenia strategicznego.

<sup>3</sup> Rozwój społeczno-gospodarczy województwa do 2030 roku, <https://warmia.mazury.pl/rozwoj-regionu/strategia-regionu/strategia-rozwoju-województwa-do-2025-roku> (dostęp 09.01.2026).

wszystkim przedstawicielom JST, ale też koordynatorzy. Szczegóły przedstawia poniższy wykres.

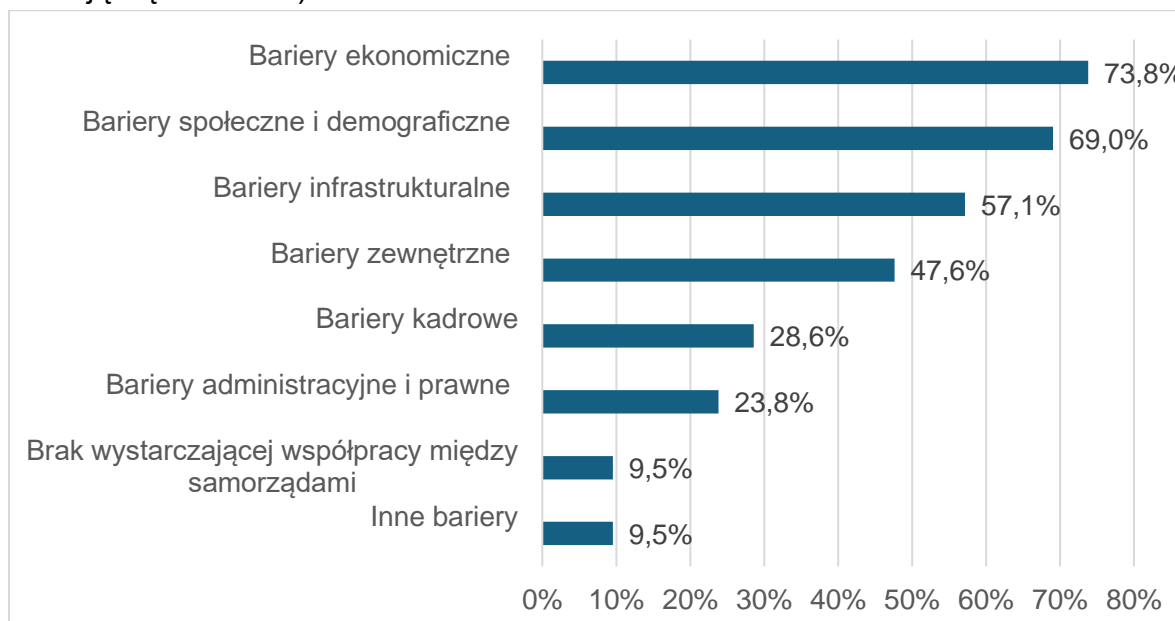
Wykres 2. Rozkład odpowiedzi na pytanie „Czy identyfikuje Pan/i bariery w realizacji wizji Strategii?”



Źródło: opracowanie własne na podstawie wyników badania z JST (n=102) i koordynatorami (n=8).

Za kluczowe bariery, które oddziałują na realizację wizji Strategii, przedstawiciele JST uznali przede wszystkim bariery ekonomiczne, społeczne i demograficzne, infrastrukturalne oraz zewnętrzne. Szczegóły przedstawia poniższy wykres.

Wykres 3. Rozkład odpowiedzi na pytanie „Proszę wybrać kluczowe bariery, które oddziałują na realizację wizji Strategii” (pytanie wielokrotnego wyboru, wartości nie sumują się do 100%)



Źródło: opracowanie własne na podstawie wyników badania z JST (n=102).

Respondenci badań zarówno ilościowych, jak i jakościowych wymienili bariery w realizacji wizji oraz podjęte działania minimalizujące ich wpływ. Zbiorcze zestawienie przedstawia poniższa tabela.

Tabela 1. Bariery w realizacji wizji oraz podjęte działania minimalizujące ich wpływ

<b>Bariery</b>	<b>Podjęte działania minimalizujące wpływ barier</b>
<p><b>Bariery ekonomiczne:</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Niedostatek funduszy</li> <li>• Niski poziom inwestycji, stosunkowo mała liczba dużych inwestorów i wyspecjalizowanych branż</li> <li>• Zbyt małe zróżnicowanie branż – duże znaczenie turystyki czy meblarstwa</li> <li>• Ograniczony rynek pracy</li> <li>• Niewystarczające wsparcie średnich przedsiębiorców</li> <li>• Niskie zarobki</li> <li>• Niedostatek wykwalifikowanych pracowników na lokalnym rynku pracy</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Aktywne pozyskiwanie funduszy zewnętrznych na realizację zadań – funduszy z UE i programów krajowych</li> <li>• Dywersyfikacja źródeł finansowania</li> <li>• Zwiększenie nakładów na inwestycje z własnych środków</li> <li>• Racjonalne planowanie wydatków</li> <li>• Optymalizacja kosztów</li> <li>• Przygotowywanie ofert inwestycyjnych z wykorzystaniem walorów historycznych i ekologicznych</li> <li>• Promocja inwestycji w regionie</li> <li>• Programy grantowe dla lokalnych inicjatyw rozwojowych</li> <li>• Zwiększenie wsparcia dla przedsiębiorców, informowanie o dostępności środków, współpraca z przedsiębiorcami</li> <li>• Wspieranie lokalnej przedsiębiorczości (rzemiosło, produkty regionalne) w duchu Slow Economy i marki Cittaslow</li> <li>• Tworzenie stref aktywności gospodarczej</li> <li>• Dofinansowanie działań z zakresu ekologii, w tym wsparcie dla mieszkańców</li> <li>• Szkolenia zawodowe</li> </ul>
<p><b>Bariery społeczne i demograficzne:</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Mieszkańcy regionu nie utożsamiają się z wizją</li> <li>• Ujemny przyrost naturalny</li> <li>• Starzenie się społeczeństwa</li> <li>• Odpływ ludności z regionu, zwłaszcza ludzi młodych</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Wzmacnianie tożsamości lokalnej i kulturalnej – organizacja cyklicznych wydarzeń, np. Tydzień Cittaslow, które budują poczucie wspólnoty i atrakcyjność gminy dla mieszkańców i turystów</li> <li>• Polityka prorodzinna, aktywizacja seniorów, wsparcie osób zagrożonych wykluczeniem, działania na rzecz młodzieży, promocja równych szans</li> <li>• Aktywne uczestnictwo w lokalnych inicjatywach i wydarzeniach</li> <li>• Budowanie relacji w społeczności</li> <li>• Wspieranie działań integrujących różne grupy</li> <li>• Programy aktywizacji mieszkańców</li> <li>• Programy i działania zachęcające młodych ludzi do pozostania w regionie – stypendia, wsparcie start-upów, szkolenia</li> <li>• Rozwijanie lokalnych usług publicznych</li> <li>• Realizacja projektów podnoszących jakość życia</li> <li>• Strategiczne inwestycje w jakość edukacji ponadpodstawowej</li> <li>• Wspieranie powiatowych urzędów pracy w celu podnoszenia kwalifikacji zawodowych i podtrzymania aktywności zawodowej mieszkańców na lokalnym rynku</li> </ul>

<b>Bariery</b>	<b>Podjęte działania minimalizujące wpływ barier</b>
	<p>pracy (w tym poprzez utworzenie Ośrodka Wspierania Przedsiębiorczości – Inkubatora Technologicznego w Łławie – przy PUP Łława)</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Przyciąganie nowych mieszkańców poprzez promocję jakości życia i ofertę zatrudnienia</li> <li>• Praca nad wzrostem atrakcyjności gminy jako miejscem do zamieszkania</li> <li>• Rozwój oferty edukacyjnej i opiekuńczej (np. budowa 5-oddziałowego przedszkola), aby zatrzymać młode rodziny</li> </ul>
<p><b>Bariery infrastrukturalne:</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Niewystarczająca dostępność transportowa, słaba sieć transportowa szczególnie w obszarach peryferyjnych</li> <li>• Zły stan techniczny dróg, brak połączeń komunikacji publicznej lub niska częstotliwość kursów</li> <li>• Mała samowystarczalność w obszarze energetyki</li> <li>• Brak systematycznego inwestowania w infrastrukturę w latach ubiegłych</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Rozwój i modernizacja infrastruktury, w tym drogowej, kolejowej, turystycznej, mieszkaniowej, społecznej np. DPS, rekreacyjnej (place zabaw, tereny rekreacyjne, amfiteatr)</li> <li>• Działania mające na celu poprawę spójności wewnętrznej i dostępności komunikacyjnej</li> <li>• Planowanie i optymalizacja korzystania z dostępnych środków transportu i zasobów</li> <li>• Realizacja projektów infrastrukturalnych, w tym transportowych</li> <li>• Budowa ścieżek pieszo-rowerowych w celu poprawy połączeń z atrakcjami regionalnymi</li> <li>• Wykorzystywanie nowoczesnych technologii do pracy i nauki zdalnej oraz korzystanie z inicjatyw i projektów wspierających rozwój lokalnej infrastruktury</li> <li>• Inwestycje w oświatę, drogi i sieci wod.-kan., innowacje w administracji publicznej</li> <li>• Współpraca z rządem, władzami województwa i partnerami prywatnymi nad dużymi projektami infrastrukturalnymi</li> <li>• Inwestycje w cyfryzację i usługi publiczne w celu redukcji barier dostępu do usług</li> </ul>
<p><b>Bariery zewnętrzne:</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Sąsiedztwo z Rosją (poczucie zagrożenia mieszkańców terenów przygranicznych, odpływ inwestorów spowodowany bliskością wojny)</li> <li>• Dezinformacja i wywoływanie poczucia zagrożenia</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Zwiększenie poczucia bezpieczeństwa mieszkańców, działania w zakresie świadomości związanej z bezpieczeństwem gotowości cywilnej (ochrony ludności)</li> <li>• Zintensyfikowanie działań promocyjnych – zagrożenie wybuchem wojny nie jest większe w WiM niż w innych regionach Polski</li> <li>• Budowanie lokalnej odporności poprzez wzmacnianie bezpieczeństwa infrastruktury krytycznej podległej powiatowi, np. szpitala</li> <li>• Zarządzanie kryzysowe</li> <li>• Monitorowanie sytuacji geopolitycznej i dostosowywanie planów działania</li> <li>• Monitorowanie ryzyk, udział w projektach osłonowych, dywersyfikacja gospodarki</li> </ul>

<b>Bariery</b>	<b>Podjęte działania minimalizujące wpływ barier</b>
	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Wzmocnienie cyberbezpieczeństwa</li> <li>• Przygotowywanie planów awaryjnych, dywersyfikacja źródeł finansowania i współpracy, udział w sieciach transregionalnych i międzynarodowych</li> </ul>
<p><b>Bariery kadrowe:</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Niedostatek pracowników, w tym o odpowiednich kwalifikacjach (specjalistów)</li> <li>• Niedostatek kompetencji</li> <li>• Starzenie się kadry pracowniczej w połączeniu z depopulacją.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Zwiększanie zatrudnienia</li> <li>• Pozyskiwanie najlepszych pracowników, którzy obecnie są na rynku</li> <li>• Inwestowanie w rozwój urzędników i pracowników jednostek samorządowych</li> <li>• Wzmacnianie wewnętrznego potencjału administracyjnego poprzez stałe podnoszenie kompetencji zespołu (szkolenia)</li> <li>• Wdrażanie nowoczesnych narzędzi zarządzania projektami oraz cyfryzacja procesów</li> <li>• Tworzenie atrakcyjnych warunków pracy, aby zatrzymać specjalistów</li> <li>• Poprawa organizacji pracy, w tym elastyczne formy zatrudnienia (ze szczególnym uwzględnieniem pracy zdalnej)</li> <li>• Programy przyciągania specjalistów z zewnątrz</li> <li>• Współpraca z uczelniami i centrami edukacyjnymi, rozwój programów stażowych i praktyk zawodowych</li> <li>• Utrzymywanie stabilnego zatrudnienia</li> <li>• Wspieranie aktywnego i zdrowego starzenia się oraz zdrowego i dobrze dostosowanego środowiska pracy</li> </ul>
<p><b>Bariery administracyjne i prawne:</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Skomplikowane i niedostosowane przepisy prawa</li> <li>• Nadmierna biurokracja</li> <li>• Skomplikowane procedury administracyjne</li> <li>• Skomplikowane procedury obsługi i rozliczania projektów finansowanych z funduszy zewnętrznych</li> <li>• Niedostatek kompetencji w zakresie zarządzania strategicznego i aplikowania o środki</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Bieżąca analiza obowiązujących przepisów,</li> <li>• Stałe zgłaszanie problemów np. na spotkaniach z parlamentarzystami, związkami gmin itp. problemów z niedostosowaniem przepisów prawnych lub zbyt dużą biurokracją</li> <li>• Upraszczenie procedur administracyjnych</li> <li>• Dedykowanie zasobów do obsługi i rozliczania skomplikowanych projektów finansowanych z funduszy zewnętrznych (JST)</li> <li>• Szkolenia kadr w zakresie zarządzania strategicznego i aplikowania o środki</li> <li>• Poszukiwanie indywidualnych rozwiązań opartych na synergii i partnerstwie, przy założeniach win to win.</li> <li>• Wprowadzanie e-administracji</li> <li>• Szkolenia pracowników samorządowych</li> <li>• Wsparcie doradcze dla inwestorów i wnioskodawców projektów</li> </ul>

Bariery	Podjęte działania minimalizujące wpływ barier
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Niedostatek kompetencji inwestorów i wnioskodawców projektów</li> </ul>	
<b>Brak wystarczającej współpracy między samorządami</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Tworzenie wspólnych projektów i strategii ponadlokalnych</li> <li>• Współpraca z sąsiednimi JST w ramach funkcjonujących związków i porozumień (np. w zakresie gospodarki odpadami czy promocji turystycznej)</li> <li>• Wspólne projekty z innymi JST</li> <li>• Współpraca między samorządami oraz z innymi instytucjami np. NGO, z sektorem prywatnym</li> <li>• Budowanie współpracy międzyregionalnej i międzynarodowej</li> <li>• Zwiększenie znaczenia synergii i partnerstwa</li> <li>• Rozwój porozumień lokalnych, wspólne projekty, udział w inicjatywach regionalnych</li> <li>• Aktywny udział w polskiej i międzynarodowej Sieci Miast Cittaslow i współtworzenie Programu Rozwoju Miast Sieci Cittaslow, co zapewnia formalną i efektywną platformę współpracy</li> <li>• Wymiana doświadczeń i dobrych praktyk, organizacja forum regionalnego dla koordynacji działań strategicznych</li> </ul>

Źródło: opracowanie własne na podstawie badań ilościowych oraz jakościowych.

**Podsumowując, ocenia się, że sama treść wizji „Warmia i Mazury regionem, w którym warto żyć...” nie wymaga modyfikacji. Warto jednak w rozdziale „Wizja Województwa” (obecnie s. 7 Strategii), stanowiącym rozwinięcie wizji, w większym stopniu uwzględnić kwestie bezpieczeństwa. Bezpieczeństwo powinno obejmować nie tylko sytuację geopolityczną, lecz także inne aspekty tworzące bezpieczne warunki do życia – cyberbezpieczeństwo, działania podejmowane w odpowiedzi na dezinformację, ochronę infrastruktury krytycznej, sytuację energetyczną, żywnościową czy klimatyczną. Wizja województwa (oraz sama Strategia) nie wymaga natomiast uzupełnienia w kwestiach równościowych, włączających, a także niewykluczających mieszkańców regionu z możliwości i szans rozwojowych. W toku badania zidentyfikowano bariery dotyczące wizji województwa. Za kluczowe bariery, które oddziałują na realizację wizji Strategii, badani uznali przede wszystkim bariery ekonomiczne, społeczne i demograficzne, infrastrukturalne oraz zewnętrzne. Dzięki podjętym środkom zaradczym problemy są niwelowane na tyle, że bariery utrudniają realizację wizji, ale jej nie zagrażają.**

## 2.2 Ocena skuteczności realizacji celu głównego Strategii

Cel główny Strategii jest skutecznie realizowany tj. PKB na mieszkańca jako % średniej krajowej już w 2022 roku przekraczało cel główny Strategii do 2030 (71% wobec planowanych 70%). Z kolei wskaźnik dostępności komunikacyjnej tj. suma średnich czasów dojazdu do Olsztyna z miast powiatowych województwa drogami oraz koleją w ostatnim badanym roku tj. 2023 wyniósł 157 min, corocznie zbliżając się do wartości docelowej na rok 2030 (150 min.).

W latach 2020-2025 województwo warmińsko-mazurskie odnotowało nominalny wzrost PKB, co jest zgodne z ogólnym trendem wzrostu gospodarczego Polski, jednak jego pozycja względna pozostaje jedną z najniższych w kraju oraz w Unii Europejskiej<sup>4</sup>. Region zajmuje miejsca w końcówce rankingu województw (od 2020 r. zazwyczaj 15. lub 16. miejsce). PKB per capita regionu oscyluje w granicach 70–75% średniej krajowej<sup>5</sup>. Dystans do najbogatszych regionów (Mazowsze, Dolny Śląsk) nie uległ znaczącemu zmniejszeniu. Choć dzięki sile całej polskiej gospodarki region statystycznie "goni" średnią unijną (w standardzie siły nabywczej PPS osiąga ok. 50–55% średniej UE), to wciąż pozostaje jednym z biedniejszych regionów w Europie.

**Analiza wskaźników jakości życia potwierdza trudną sytuację regionu, lokując go na ostatnich pozycjach w Polsce. W rankingu HDI (Human Development Index), który uwzględnia nie tylko dochód, ale też edukację i zdrowie, województwo warmińsko-mazurskie plasuje się dość nisko. W 2022 r. wskaźnik ten wyniósł ok. 0,853, podczas gdy średnia dla Polski to ok. 0,881, a dla Mazowsza 0,931.** Region charakteryzuje się jednymi z wyższych wskaźników zagrożenia ubóstwem (skrajnym i relatywnym) w kraju<sup>6</sup>. Według badania EU-SILC z 2024 r., zasięg zagrożenia relatywnym ubóstwem sięgał w województwie warmińsko-mazurskim 21,8% przy średniej krajowej 13,8%<sup>7</sup>. Trudniejsza sytuacja była jedynie w województwie podlaskim (25,5%). Co istotne, wskaźnik zagrożenia ubóstwem w sześciu regionach wzrósł względem roku 2019. Wśród nich jest województwo warmińsko-mazurskie, w którym zasięg w latach 2019-2024 zwiększył się o 1,9 p.p. Wśród regionów Polski Wschodniej podobną tendencję zauważono jedynie w odniesieniu do województwa podlaskiego, gdzie odnotowano wzrost o blisko 7 p.p. Inną miarą wskazującą na sytuację materialną mieszkańców jest wskaźnik stresu ekonomicznego, bazujący na subiektywnych odczuciach osób badanych<sup>8</sup>. W województwie warmińsko-mazurskim w 2024 r. wskaźnik osiągnął 12% (spadek o 2,8 p.p. w porównaniu do 2019 r.) i był zbliżony do wyniku województwa dolnośląskiego

<sup>4</sup> Na podstawie danych Eurostat.

<sup>5</sup> Na podstawie danych GUS.

<sup>6</sup> Ubóstwo w Polsce w latach 2023 i 2024, Główny Urząd Statystyczny.

<sup>7</sup> Wskaźnik ten obliczany jest w oparciu o trzy miary cząstkowe: wskaźnik zagrożenia ubóstwem (po uwzględnieniu w dochodach transferów społecznych), wskaźnik pogłębionej deprivacji materialnej i społecznej oraz wskaźnik bardzo niskiej intensywności pracy.

<sup>8</sup> Odsetek gospodarstw domowych lub osób w gospodarstwach domowych, które deklarują, że „wiążą koniec z końcem z trudnością lub z wielką trudnością”.

(12,2%) oraz podlaskiego (12,6%). Można zatem wnioskować, że pomimo wzrostu PKB sytuacja osób ubogich w regionie nie poprawiła się znacząco. Jest to spowodowane głównie skutkami pandemii Covid-19 (inflacja, ograniczenie ruchu turystycznego) oraz bliskością granicy z Rosją (spadek liczby klientów/odbiorców usług z tego kraju)<sup>9</sup>.

Można mówić o stałej rozbieżności sytuacji w regionie w porównaniu do reszty kraju. Za główne przyczyny takiego stanu rzeczy uznaje się migracje poza region, w tym przede wszystkim młodych, wykształconych ludzi do dużych ośrodków akademickich (Warszawa, Gdańsk). Ponadto, gospodarka regionu opiera się w dużej mierze na rolnictwie, przemyśle lekkim (meblarstwo, żywność) oraz turystyce sezonowej, które generują niższą wartość dodaną niż nowoczesne usługi czy sektor IT dominujący w bogatszych regionach<sup>10</sup>.

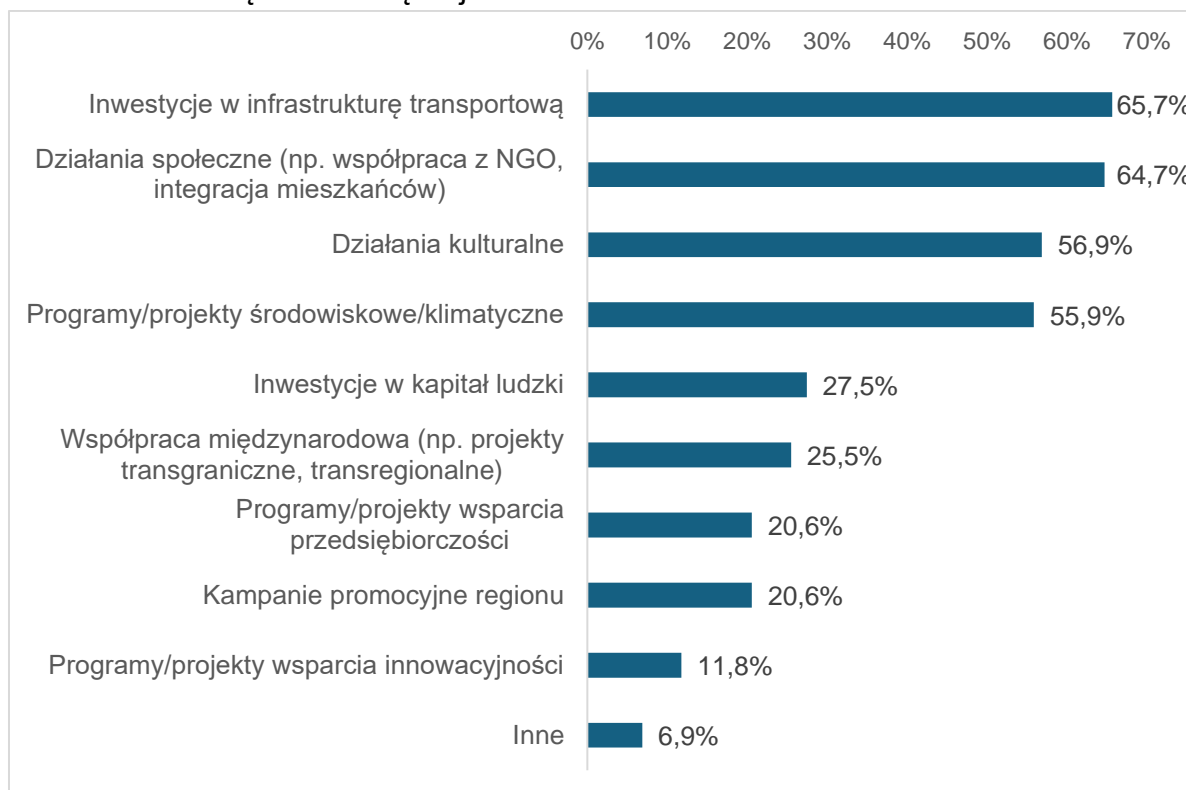
Cel główny Strategii „Spójność ekonomiczna, społeczna i przestrzenna Warmii i Mazur z regionami Europy” pozostaje aktualny, ponieważ województwo warmińsko-mazurskie nadal odbiega poziomem życia od innych regionów (zarówno w kraju, jak i Europie). Ponadto, cel sformułowany jest „w kierunku rozwoju”, co zostało korzystnie ocenione przez uczestników IDI. Jednocześnie, zauważalne są pozytywne zmiany, szczególnie w obszarze przestrzennym (infrastruktura zapewniająca łączność wewnątrz i na zewnątrz województwa). Warto jednocześnie zauważyć, że inne regiony również się rozwijają, a więc fakt, że województwo warmińsko-mazurskie pod względem wybranych wskaźników (np. bezrobocie, poziom ubóstwa) odbiega od pozostałych regionów, nie należy rozpatrywać wyłącznie negatywnie. Wszystkie regiony się rozwijają, stąd dystans wobec nich może się utrzymywać. Istotne w tym przypadku jest, że region rozwija się w tym samym tempie i że różnice nie pogłębiają się. Z tego powodu cel, choć został oceniony jako aktualny przez część respondentów IDI, postrzegany jest jako nierealny do osiągnięcia do 2030 roku. Jest to spowodowane m.in. specyficznym położeniem regionu tj. bliskością granicy z Rosją, co może wpływać na mniejsze zainteresowanie inwestowaniem, a także samym ukształtowaniem terenu (duża lesistość i powierzchnia wód), co z jednej strony postrzegane jest jako zaleta (rozwój turystyki), a z drugiej jako wada (brak dużych zakładów pracy o wysokim potencjale zatrudnieniowym jak np. Fabryka Michelin w Olsztynie, wysokie ryzyko inwestycyjne, odpływ młodych ludzi „za pracą”). W opinii respondentów trzeba dążyć szczególnie do spójności społecznej regionu, ponieważ w tym aspekcie uwidaczniają się największe nierówności. Ponadto, cel został sformułowany przed pandemią Covid-19, która osłabiła region. Istotnym czynnikiem osłabiającym realizację celu jest wyludnianie się regionu. Wskazywano także, że region ma zupełnie inne uwarunkowania i pozycję startową niż regiony Europy, zatem niekoniecznie należy się upodabniać do regionów Europy.

---

<sup>9</sup> Na podstawie IDI.

<sup>10</sup> Na podstawie IDI.

Wykres 4. Rozkład odpowiedzi na pytanie: Jakie działania podjęto w Państwa samorządzie w celu zwiększenia spójności ekonomicznej, społecznej i przestrzennej obszaru samorządu z resztą województwa?



Źródło: opracowanie własne na podstawie wyników badania z JST (n=102).

Na koniec niniejszego rozdziału warto wskazać, jakie działania podejmują samorzady, by realizować cel główny Strategii. Dostrzegalne jest wyraźne skupienie przedstawicieli JST na spójności przestrzennej oraz społecznej. W mniejszym zakresie samorzady podejmują działania skierowane na spójność ekonomiczną. Realizowane w regionie przedsięwzięcia i ocena ich skuteczności znajduje się w dalszych rozdziałach niniejszego raportu, odnoszących się do poszczególnych celów strategicznych Strategii.

### 2.2.1 Spójność ekonomiczna

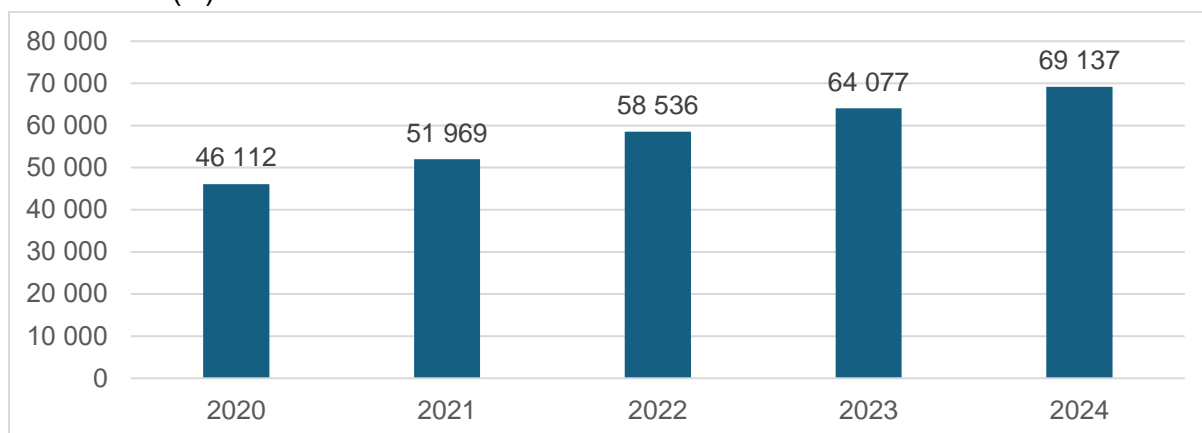
Cel główny Strategii związany ze spójnością ekonomiczną jest monitorowany poprzez wskaźnik PKB na mieszkańca jako % średniej krajowej. Punktem wyjścia i wartością bazową wskaźnika był stan z roku 2018, gdy PKB per capita w regionie stanowił 68,7% wartości krajowej. Jako cel pośredni na rok 2025 ustalono wartość 69,2%, zaś jako cel końcowy na rok 2030 – 70%.

W latach 2020-2024<sup>11</sup> województwo warmińsko-mazurskie odnotowało wzrost nominalnej wartości PKB o 47,7%. W przypadku wskaźnika PKB na 1 mieszkańca

<sup>11</sup> Wartości dla roku 2024 na podstawie: GUS, Wstępne szacunki produktu krajowego brutto w przekroju regionów w 2024 r., 30.12.2025, <https://stat.gov.pl/obszary-tematyczne/rachunki-narodowe/rachunki-regionalne/wstepne-szacunki-produktu-krajowego-brutto-w-przekroju-regionow-w-2024-r-,8,8.html>

wzrost był nieco większy (49,9%), co wynikało ze spadku liczby mieszkańców regionu. Przedstawia to poniższy wykres.

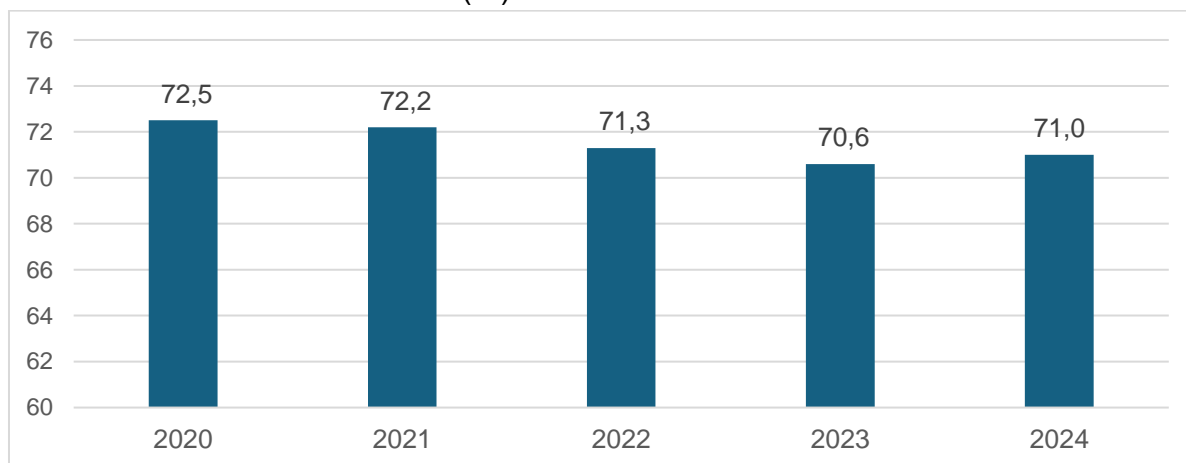
Wykres 5. Wartość PKB na 1 mieszkańca w woj. warmińsko-mazurskim w latach 2020-2024 (zł)



Źródło: opracowanie własne na podstawie danych BDL GUS.

W tym samym okresie wskaźnik celu głównego Strategii (PKB na 1 mieszkańca jako % średniej krajowej) notował niewielkie, lecz z punktu widzenia nadrobienia dystansu do kraju, istotne wahania. Pomiędzy rokiem bazowym (2018) a rokiem 2020 wskaźnik wyraźnie wzrósł o 3,8 pkt proc (z 68,7% do 72,5%). Jednak kolejne trzy lata to stopniowy spadek wartości wskaźnika (do poziomu 70,6% w 2023 r.), choć wciąż utrzymywał się on powyżej założonego celu końcowego. Ostatnie dane na rok 2024 pokazują lekką korektę trendu spadkowego i wzrost wartości wskaźnika do poziomu 71%.

Wykres 6. PKB na 1 mieszkańca jako % średniej krajowej w woj. warmińsko-mazurskim w latach 2020-2024 (%)



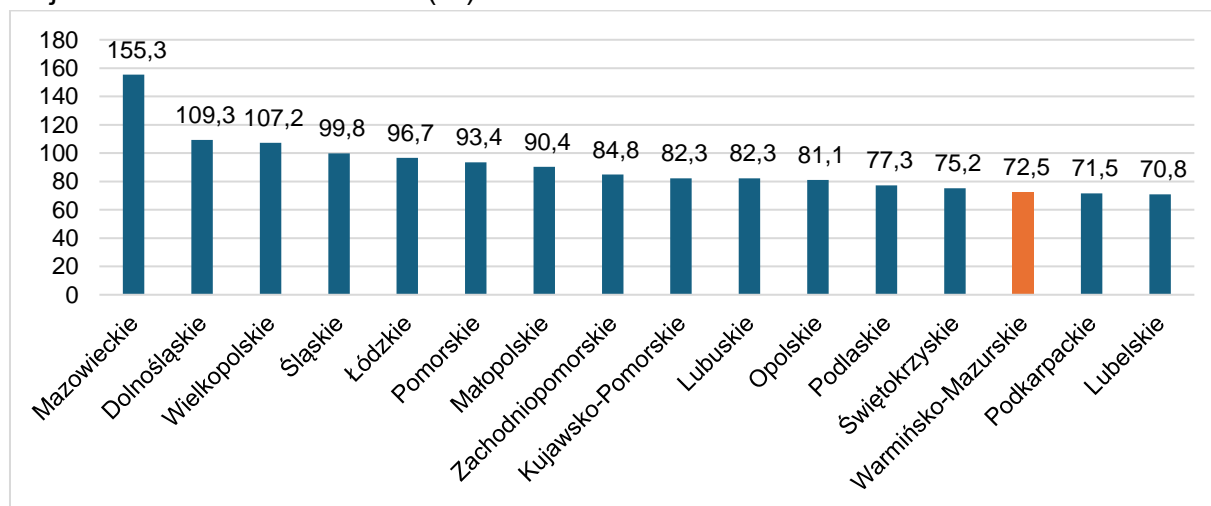
Źródło: opracowanie własne na podstawie danych BDL GUS.

Tym samym należy podkreślić, że wartość wskaźnika celu głównego na koniec roku 2024 przekracza zarówno cel pośredni na rok 2025 (o 1,8 pkt proc), jak i cel końcowy na rok 2030 (o 1 pkt proc). Obecnie przewiduje się, że poziom wskaźnika

przekraczający 70% zostanie utrzymany do roku 2030 i tym samym cel końcowy zostanie osiągnięty.

Warto jednak przyrzeć się, jakim zmianom wskaźnik ten ulegał na przestrzeni lat w pozostałych regionach kraju. W roku, w którym rozpoczęto wdrażanie Strategii (2020), województwo warmińsko-mazurskie zajmowało 14. miejsce w Polsce pod względem wartości wskaźnika PKB na 1 mieszkańca wyprzedzając pod tym względem podkarpackie oraz lubelskie.

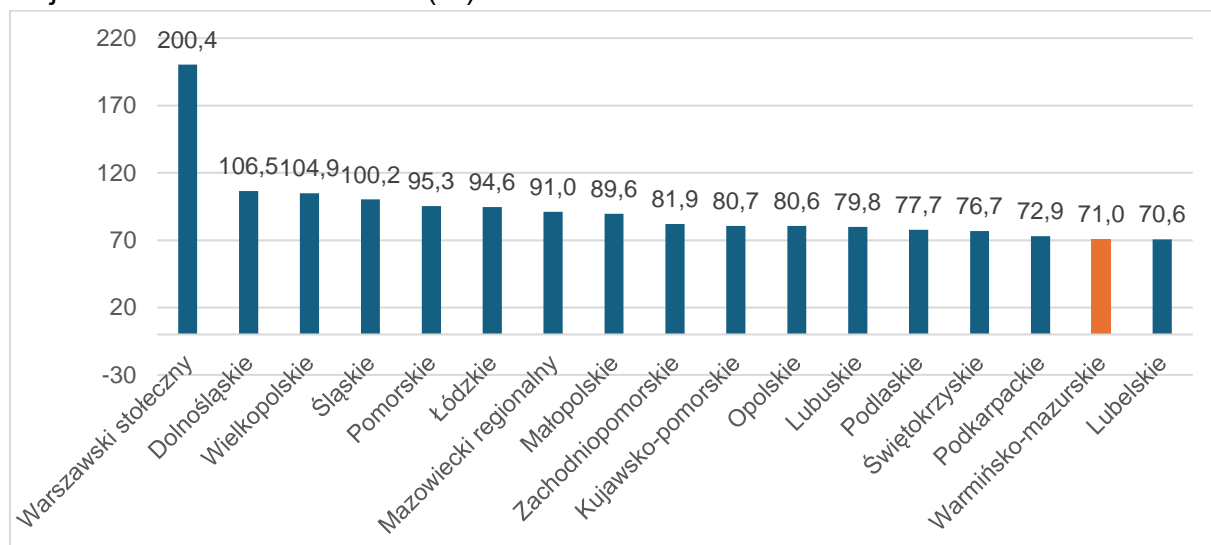
Wykres 7. PKB na 1 mieszkańca jako % średniej krajowej w poszczególnych województwach w roku 2020 (%)



Źródło: opracowanie własne na podstawie danych BDL GUS.

Obecnie (wg danych na koniec 2024 roku) woj. warmińsko-mazurskie zajmuje miejsce 16, co oznacza, że jest przedostatnim wśród regionów w Polsce. Zmiana liczby regionów wynika z odrębnego wykazywania przez GUS w najnowszych danych regionu warszawskiego stołecznego oraz mazowieckiego regionalnego.

Wykres 8. PKB na 1 mieszkańca jako % średniej krajowej w poszczególnych województwach w roku 2024 (%)

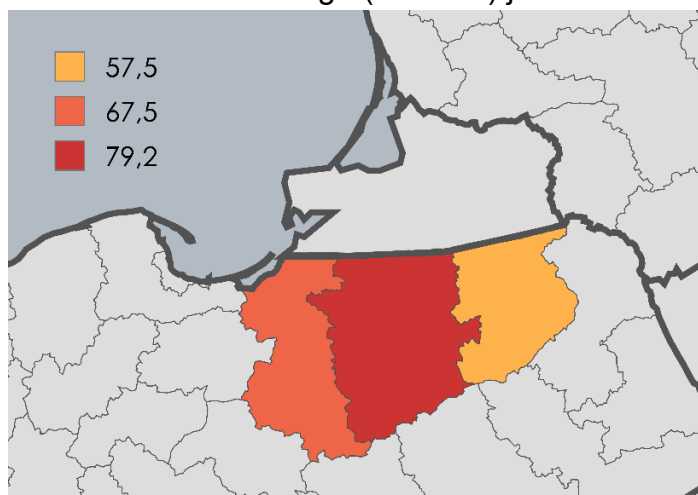


Źródło: opracowanie własne na podstawie danych BDL GUS.

Można więc stwierdzić, że region warmińsko-mazurski rozwija się pod względem ekonomicznym, co widać w dynamicznym wzroście PKB na mieszkańca. Rozwój ten oznacza poprawę życia mieszkańców, jednak nie zmniejsza się dystans do pozostałych regionów kraju. Na przestrzeni ostatnich 5 lat Warmia i Mazury pozostają jednym z 2-3 najuboższych województw w Polsce.

Istotne jest zróżnicowanie wewnętrzne regionu pod względem tego wskaźnika. Obrazuje to poniższa mapa.

Mapa 1. Wartość PKB na 1 mieszkańca w poszczególnych podregionach woj. warmińsko-mazurskiego (NUTS 3) jako % średniej krajowej (Polska=100), rok 2023

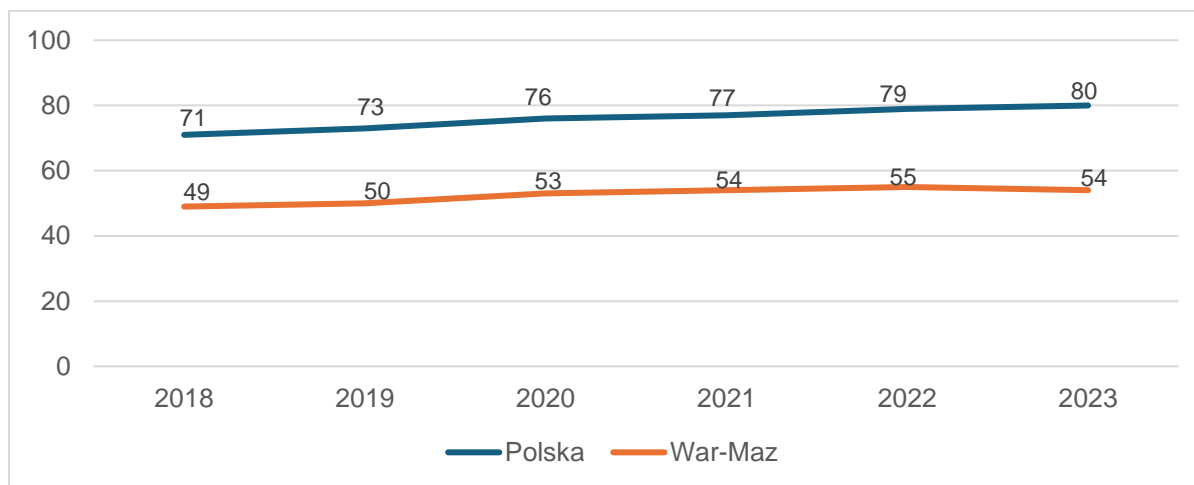


Źródło: opracowanie własne na podstawie danych BDL GUS.

Analiza na poziomie NUTS 3 pokazuje, że podregion olsztyński osiąga poziom bliski 80% (w roku 2023 – 79,2%), podregion elbląski zbliża się do średniej dla całego regionu (67,5%), natomiast PKB na mieszkańca w podregionie ełckim osiąga wartość jedynie 57,5% średniej krajowej. Jest to trzeci najniższy poziom w Polsce, gdyż jedynie podregion przemyski osiąga wartość 51,7% a podregion chełmsko-zamojski wartość 54,8%. Można spodziewać się, że w perspektywie 5-10 lat podregion olsztyński utrzyma najwyższy poziom w województwie. W przypadku podregionu elbląskiego ważne będzie czy uda się wykorzystać pojawiający się potencjał związany z rozbudową portu morskiego w Elblągu. W pozytywnym wariacie można spodziewać się wzrostu wskaźnika PKB na 1 mieszkańca do poziomu 70-75%. Istotne dla harmonijnego rozwoju regionu będą zaś działania ukierunkowane na rozwój podregionu ełckiego i wyzwaniem dla władz województwa będzie podniesienie PKB na tym obszarze.

Warto spojrzeć także, jak plasuje się warmińsko-mazurskie w skali regionów UE. Dobrą miarą pokazującą rozwój ekonomiczny jest poziom PKB na 1 mieszkańca według parytetu siły nabywczej w porównaniu do średniej unijnej. Na poniższym wykresie zaprezentowano dane dla całej Polski oraz dla woj. warmińsko-mazurskiego.

Wykres 9. Poziom PKB na 1 mieszkańca według parytetu siły nabywczej w porównaniu do średniej unijnej w Polsce oraz w woj. warmińsko-mazurskim w latach 2018-2023



Źródło: opracowanie własne na podstawie danych BDL GUS.

O ile dystans pomiędzy średnią dla Polski a średnią unijną stale się zmniejsza, o tyle na poziomie województwa warmińsko-mazurskiego tendencja nie jest już tak stała. Pomimo wyraźnego wzrostu w okresie 2018-2020 (o 4 pkt. proc w dwa lata), w kolejnych dwóch latach tempo zmniejszyło się do 1 pkt. proc rocznie, by w kolejnym roku spaść o 1 pkt. proc. Obserwować można więc spowolnienie w kwestii zwiększania spójności ekonomicznej z innymi regionami UE.

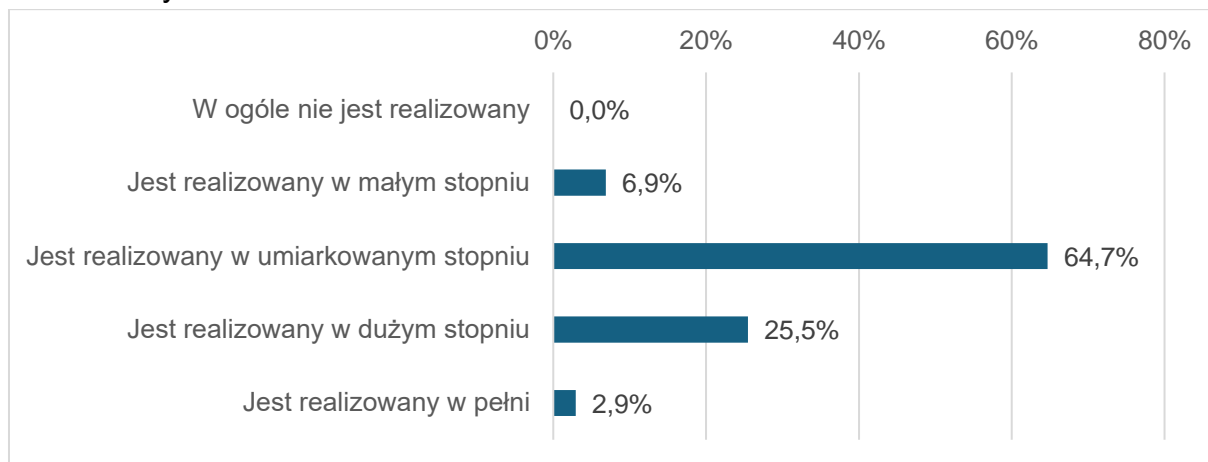
Województwo warmińsko-mazurskie wciąż zaliczane jest do regionów słabiej rozwiniętych (poniżej 75% średniej unijnej). Choć dzięki sile całej polskiej gospodarki region statystycznie "goni" średnią unijną (w standardzie siły nabywczej PPS osiąga ok. 50–55% średniej UE), to wciąż pozostaje jednym z biedniejszych regionów NUTS-2 w Europie. Analiza danych Eurostat pokazuje, że Warmia i Mazury plasują się wśród 15-20 najuboższych regionów UE. W Polsce mniejszą wartością PKB per capita charakteryzuje się jedynie województwo lubelskie. Wśród regionów UE o zbliżonej wartości PKB na 1 mieszkańca według parytetu siły nabywczej w roku 2023 osiągnęły regiony w Chorwacji (Panonska Hrvatska), na Węgrzech (Dél-Alföld), w Portugalii (Península de Setúbal), na Słowacji (Východné Slovensko), w Bułgarii (Yugoiztochen) oraz w Grecji (Kentriki Makedonia)<sup>12</sup>.

Wyniki przeprowadzonych wywiadów i ankiet wskazują, że w powszechnej opinii badanych, cel główny Strategii w zakresie zwiększania spójności ekonomicznej jest realizowany w umiarkowanym stopniu. Przedstawiciele instytucji biorący udział w badaniu jakościowym często wskazywali, że w ostatnich 5 latach zostało zrealizowanych sporo projektów i działań przyczyniających się do rozwoju ekonomicznego, lecz nie nastąpił wyraźny przełom, który pozwoliłby zmniejszyć

<sup>12</sup> Analiza na podstawie danych Eurostat, wskaźnik: „Gross domestic product (GDP) at current market prices by NUTS 2 region”, lata: 2014-2023. Lista regionów na poziomie NUTS-2 po wyłączeniu regionów spoza UE.

dystans do pozostałych regionów Polski i do regionów UE. Natomiast rozkład odpowiedzi przedstawicieli JST biorących udział w badaniu ankietowym przedstawia poniższy wykres.

Wykres 10. Rozkład odpowiedzi na pytanie „Czy Pana/i zdaniem cel główny Strategii w zakresie spójności ekonomicznej (wzrost gospodarczy) jest skutecznie realizowany?”



Źródło: opracowanie własne na podstawie wyników badania z JST (n=102).

Blisko 2/3 respondentów wskazało, że cel jest realizowany w umiarkowanym stopniu, zaś kolejna 1/4, że w stopniu dużym. Odsetek osób uznających, że cel jest realizowany w małym stopniu wyniósł niespełna 7. Wyniki te w pełni korespondują z danymi statystycznymi i wartościami wskaźnika PKB.

**Należy więc podsumować, że poziom życia w regionie zbliża się do poziomu UE, jednak jest to powiązane z ogólnym wzrostem gospodarczym w kraju, nie zaś ze specyficznym rozwojem samego regionu. Można zauważyć, że dystans do innych województw w Polsce i w UE pozostaje stały.** Za jedną z głównych przyczyn takiego stanu można uznać migracje poza region, w tym przede wszystkim młodych, wykształconych ludzi, do dużych ośrodków akademickich (Warszawa, Gdańsk). Ponadto, gospodarka regionu opiera się w dużej mierze na rolnictwie, przemyśle lekkim (meblarstwo, żywność) oraz turystyce sezonowej, które generują niższą wartość dodaną niż nowoczesne usługi czy sektor IT dominujący w bogatszych regionach. Stosunkowo niewielki jest udział przemysłu.

Ocenia się, że w latach 2020-2025 nie przeprowadzono działań, które skutecznie powstrzymałyby negatywne procesy, choć należy pamiętać, że był to okres, w którym region borykał się z wieloma trudnościami wynikającymi z czynników zewnętrznych. Tym niemniej, nie udało się przyciągnąć inwestycji krajowych i zagranicznych, które mogłyby stać się istotny, impulsem rozwojowym. Pomimo prowadzonych działań w tym zakresie, nie przełamano barier we współpracy pomiędzy nauką a biznesem, co przełożyło się na niski poziom innowacyjności regionu. Zabrakło także działań, które skutecznie podniosły atrakcyjność szkolnictwa wyższego w regionie. Nie udało się także podnieść w wyraźnym stopniu atrakcyjności turystycznej Zalewu Wiślanego, choć po otwarciu kanału przez Mierzeję Wiślaną, pojawił się potencjał w tym

zakresie. Dostrzega się jednak pozytywny wpływ polityki regionalnej w zakresie rozwoju gospodarczego, a także szans rozwojowych w inwestycjach publicznych, które powinny przyczynić się do wzrostu w najbliższych 5-10 latach. Wspomnieć należy choćby o tym, że ku końcowi zmierzają prace związane z pogłębieniem toru wodnego do portu morskiego w Elblągu oraz rozbudową samego portu, co może być impulsem rozwojowym dla całego obszaru funkcjonalnego Elbląga.

### 2.2.2 Spójność społeczna

Cel Strategii dotyczący spójności społecznej jest skutecznie realizowany, choć w niektórych aspektach region wciąż znacząco odbiega od średniej krajowej oraz UE. Udział aktywnych zawodowo w wieku produkcyjnym w ogóle mieszkańców w wieku produkcyjnym przekroczył wartość docelową w 2022 osiągając 76,9% wobec 72,5% planowanych na koniec 2030 roku. W porównaniu do 2020 roku wartość wskaźnika zwiększyła się o 3,9 p.p.<sup>13</sup>. W analogicznym okresie w Polsce odnotowano wolniejszy wzrost, który wyniósł 2,8 p.p. – z 77,4% w 2020 roku do 80,2% w roku 2022. Pod względem wartości tego wskaźnika województwo warmińsko-mazurskie plasuje się na 14. miejscu w kraju. W 2022 r. udział aktywnych zawodowo kobiet w wieku produkcyjnym wyniósł zaledwie 71,7% i była to jedna z najniższych wartości, jakie odnotowano wśród wszystkich polskich województw<sup>14</sup>. Co istotne, warunki płacowe pracujących kobiet są w regionie zbliżone do zarobków mężczyzn. W sierpniu 2025 r. różnica pomiędzy przeciętnym miesięcznym wynagrodzeniem brutto wyniosła 350,54 zł<sup>15</sup>. Była to druga najniższa różnica pośród wszystkich regionów, zaraz za województwem lubelskim (261,45 zł). Średnia dla Polski wyniosła 795,53 zł.

W 2021 r. po 6 latach tendencji spadkowej, stopa bezrobocia wzrosła w większości województw<sup>16</sup>, co było najprawdopodobniej skutkiem pandemii Covid-19. W województwie warmińsko-mazurskim stopa bezrobocia wzrosła z 3% w 2020 r. do 3,5% w 2021 r. Od 2022 roku nastąpił powrót do trendu spadkowego. W 2022 r. stopa bezrobocia wynosiła 3,4% w regionie, a w 2023 r. 3,8%. Wg danych Eurostat<sup>17</sup> w 2024 r. stopa bezrobocia w województwie warmińsko-mazurskim wyniosła 3,8%<sup>18</sup>. Dla porównania, średnia dla Polski wynosiła wówczas 2,9%. W 2024 roku stopa

---

<sup>13</sup> Na podstawie danych BDL GUS.

<sup>14</sup> Na podstawie danych BDL GUS.

<sup>15</sup> Na podstawie danych BDL GUS: Przeciętne miesięczne wynagrodzenie brutto według badania Rozkład wynagrodzeń w gospodarce narodowej. Najbardziej aktualne dane dotyczą sierpnia 2025.

<sup>16</sup> Na podstawie danych BAEL Wyjątkami są: województwo opolskie, gdzie stopa bezrobocia pozostała na tym samym poziomie, co w 2020 r. oraz pomorskie, lubelskie i mazowieckie (stopa bezrobocia spadła względem 2020 r.).

<sup>17</sup> W BDL GUS dane te można znaleźć w sekcji „Aktywność ekonomiczna ludności w wieku 15-89 lat według BAEL (dane średnioroczne)”. Szacunki Eurostat opierają się na stosowanej na całym świecie standardowej definicji bezrobocia Międzynarodowej Organizacji Pracy, zgodnie z którą za bezrobotnych uznaje się osoby bez pracy, które aktywnie poszukiwały zatrudnienia w ciągu ostatnich 4 tygodni i są gotowe podjąć pracę w ciągu najbliższych 2 tygodni.

<sup>18</sup> Stopa bezrobocia była wyższa jedynie w województwie kujawsko-pomorskim (4,2%).

bezrobocia w UE-27 osiągnęła historyczne minimum na poziomie 5,9%<sup>19</sup>, co oznacza, że województwo warmińsko-mazurskie plasuje się poniżej średniej unijnej.

Województwo warmińsko-mazurskie utrzymuje najmniej korzystną pozycję w kraju pod względem liczby beneficjentów pomocy środowiskowej na 10 tys. mieszkańców (371,6 osób w 2024 r. wg danych BDL GUS). Dla porównania najniższą wartość niniejszego wskaźnika odnotowuje się w województwie śląskim, gdzie na 10 tys. mieszkańców przypada jedynie 159,3 beneficjentów środowiskowej pomocy społecznej. Region odbiega znacząco od średniej krajowej, która osiągnęła wartość 221,4 w 2024 r. Warto podkreślić, że od 2019 roku wskaźnik beneficjentów środowiskowej pomocy społecznej na 10 tys. mieszkańców, podobnie jak w całej Polsce, maleje w regionie. Niemniej jednak, jak wskazano w „Strategii polityki społecznej województwa warmińsko-mazurskiego na lata 2021-2030” nie wynika to z rozwiązanych problemów, a z opuszczania systemu przez rodziny, którym poprawiła się sytuacja materialna dzięki pobieraniu świadczenia wychowawczego 500+ (obecnie 800+).

Wartość przeciętnych płac w regionie w relacji do średniej ogólnopolskiej pozostaje na niskim poziomie, choć zauważalna jest poprawa w tym zakresie. W 2019 roku przeciętne miesięczne wynagrodzenia brutto w relacji do średniej krajowej (Polska=100) wynosiło 83,4%, w roku 2024 już 87,2%. Dane BDL GUS na koniec 2024 roku wskazują na przeciętne miesięczne wynagrodzenie brutto w sektorze przedsiębiorstw na poziomie 7 529,41 zł, średnia dla kraju wyniosła 8 630,27 zł. W 2023 roku średnie roczne wynagrodzenie skorygowane dla pracowników pełnoetatowych w UE wynosiło 37 900 EUR<sup>20</sup>. Średnie miesięczne wynagrodzenie brutto w 2023 roku w regionie wynosiło ok. 6477 zł. W skali roku daje to ok. 77 000 zł rocznie. Przeliczając to po średnim kursie (ok. 4,5 zł/EUR), roczne wynagrodzenie w regionie kształtowało się na poziomie ok. 17 100 EUR. Poziom wynagrodzeń w regionie stanowi mniej niż 50% średniej unijnej.

W 2024 roku na 1000 mieszkańców województwa przypadało 111 podmiotów gospodarki narodowej. Jest to wzrost w porównaniu do roku 2023, kiedy wskaźnik ten wynosił 108 oraz roku 2022, gdy wynosił 105. Mimo tego pozytywnego trendu, dystans do średniej krajowej pozostaje znaczący – dla całej Polski wskaźnik ten w 2024 roku wyniósł 141 podmiotów na 1000 mieszkańców.

Dane statystyczne wskazują, że cel związany ze spójnością społeczną jest skutecznie realizowany, ponieważ nastąpiła ogólna poprawa sytuacji społecznej w regionie, jednakże wymagane są dalsze działania, by dorównać innym regionom i średniej UE. Zgadzą się z tym przedstawiciele JST. Większość tj. 66% przedstawicieli badanych JST uczestniczących w badaniu ilościowym (n=102) wskazało, że cel w zakresie spójności społecznej realizowany jest w umiarkowanym stopniu. Z kolei 14% badanych sądzi, że cel ten jest realizowany w dużym stopniu, a

---

<sup>19</sup> Na podstawie danych Eurostat.

<sup>20</sup> Na podstawie danych Eurostatu.

19%, że w małym. Zgodnie z przedstawionymi wyżej danymi statystycznymi, niewielka część samorządów (11%) postrzega zmiany społeczne na swoim obszarze jako te najbardziej znaczące<sup>21</sup>.

**Warto podkreślić, że w regionie podejmowane są działania służące wzmocnieniu spójności społecznej. Przede wszystkim, widoczne jest zwiększenie współpracy międzysektorowej, szczególnie włączenie NGO w działania podejmowane przez samorząd, a także inicjatywy na rzecz wzmocnienia tożsamości lokalnej, rozwijania aktywności społecznej oraz podnoszenia kompetencji mieszkańców regionu.** Nie zidentyfikowano potencjalnych działań, które mogły mieć wpływ na spójność społeczną, a nie zostały podjęte. Jednocześnie, zwraca się uwagę na konieczność dalszego wzmocnienia roli organizacji pozarządowych w województwie, szczególnie w mniejszych gminach. Obecnie wzmocnianie więzi społecznych i podkreślanie współpracy są szczególnie ważne z uwagi na zagrożenia różnego rodzaju kryzysami. Wobec tego, dalsze wzmocnianie organizacji pozarządowych pośrednio przyczyni się do wzrostu odporności społeczności. Konieczne jest zwiększenie oferty usług opiekuńczych i wytchnieniowych (w związku ze starzejącym się społeczeństwem). Kluczowe jest wyodrębnienie w Strategii obszaru srebrnej gospodarki, tj. prowadzenie działań na rzecz aktywizacji zawodowej osób starszych i utrzymywania w aktywności osób w wieku przed i po emerytalnym, a także rozwijanie usług medycznych i profilaktyki zdrowotnej<sup>22</sup>. Przykłady działań służących spójności społecznej zostały przedstawione w dalszych rozdziałach niniejszego raportu.

### 2.2.3 Spójność przestrzenna

Cel główny Strategii w zakresie spójności przestrzennej definiowany jest jako „włączenie się województwa (formalne i jakościowe) do głównej sieci infrastruktury transportowej w Polsce oraz w transeuropejską sieć korytarzy transportowych”.<sup>23</sup> Diagnoza strategiczna województwa warmińsko-mazurskiego sporządzona w 2018 r. wskazywała na trudną sytuację województwa w zakresie dostępności komunikacyjnej, którą charakteryzowała m.in.:

- najniższa w Polsce gęstość dróg o nawierzchni twardej,
- niższa gęstość dróg krajowych i autostrad niż przeciętna w kraju,
- spadek gęstości linii kolejowych podobnie jak na terenie całego kraju.<sup>24</sup>

Diagnoza wskazywała jednak także, że województwo znacząco poprawiło swoją dostępność komunikacyjną a rządowe plany inwestycyjne mogą kontynuować kierunek pozytywnych zmian.<sup>25</sup> W kontekście zwiększania spójności przestrzennej z

<sup>21</sup> Badani odpowiadali na pytanie wielokrotnego wyboru „W jakim obszarze zauważa Pan/i największe zmiany w swoim samorządzie?”.

<sup>22</sup> Na podstawie IDI.

<sup>23</sup> Warmińsko-Mazurskie 2030 Strategia rozwoju społeczno-gospodarczego, 2020, str. 28.

<sup>24</sup> Diagnoza strategiczna województwa warmińsko-mazurskiego, 2018, str. 33.

<sup>25</sup> Op. Cit., str. 45.

regionami Europy diagnoza wskazała, że kluczowa będzie m.in. realizacja trasy Via Baltica, dokończenie drogi S16 oraz realizacja linii Rail Baltica.<sup>26</sup> W ostatnich latach udało się oddać do użytku główny odcinek trasy Via Baltica w województwie - drogę S61. Linia kolejowa Rail Baltica jest w trakcie realizacji. W Polsce projekt polega głównie na modernizacji istniejących linii kolejowych, m.in. na odcinku Białystok-Ełk-granica z Litwą. Natomiast najbliższy kluczowy termin modernizacji drogi krajowej nr 16 na terenie województwa to czerwiec 2028 r., kiedy to planuje się oddanie do użytku drugiej jezdni na odcinku Barczewo-Biskupiec, tak, aby istniejąca droga mogła zostać dostosowana do parametrów drogi klasy S. Te działania zgodne są z kierunkami rozwoju wyszczególnionymi w celu operacyjnym „Optymalna infrastruktura rozwoju” i wskazują na aktywność województwa w zakresie polepszania jakości infrastruktury komunikacyjnej.

Realizacja celu głównego w zakresie spójności przynosi konkretne efekty na co wskazuje m.in. analiza wskaźników Strategii oraz wskaźników GUS.

Tabela 2. Wartość wskaźnika dostępności komunikacyjnej w latach 2019–2025 (Suma średnich czasów dojazdu do Olsztyna z miast powiatowych województwa drogami oraz koleją)

Wskaźnik	Źródło	Miara	2019	2020	2021	2022	2023	2025 wartość docelowa	2030 wartość docelowa
Wskaźnik dostępności komunikacyjnej	Badanie własne	min.	160	167	167	162	157	155	150

Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych przekazanych przez Zamawiającego.

Analiza wskaźnika dostępności komunikacyjnej ukazującego sumę średnich czasów dojazdu do Olsztyna z miast powiatowych województwa drogami oraz koleją pozwoliła ocenić zmiany w poziomie dostępności transportowej stolicy regionu. W 2019 r. wartość wskaźnika dostępności komunikacyjnej wynosiła 160 min., natomiast w 2023 r. uległa obniżeniu do 157 min., co wskazuje na stopniową poprawę dostępności dojazdu do Olsztyna z miast powiatowych województwa. Po przejściowym pogorszeniu dostępności w latach 2019-2021 (wzrost do 167 min.) od 2022 r. obserwowany jest trwały trend spadkowy, oznaczający poprawę dostępności komunikacyjnej Olsztyna. Skracanie łącznych średnich czasów dojazdu z miast powiatowych wskazuje na stopniową poprawę infrastruktury i/lub oferty transportowej. Docelowo do 2030 r. zakłada się skrócenie łącznych średnich czasów dojazdu do 150 min., a w krótszej perspektywie – do 2025 r. do 155 min. Ze względu na identyfikowany od 2022 r. trend spadkowy wskaźnika oraz intensywność działań wspierających spójność przestrzenną, które zostały szerzej opisane w dalszej części niniejszego rozdziału, nie identyfikuje się zagrożenia w osiągnięciu założonych wartości docelowych wskaźnika. Dodatkowo respondenci wywiadów pogłębionych

<sup>26</sup> Op. Cit., str. 45.

podkreślali istotne znaczenie tego wskaźnika z perspektywy użytkowników transportu, dla których dostępność komunikacyjna jest przede wszystkim postrzegana przez pryzmat czasu dojazdu. Wskazuje to na utrzymującą się, wysoką potrzebę realizacji wyżej opisanego wskaźnika. Innym miernikiem wskazanym w raporcie z realizacji Strategii, którego zmiana wskazuje na poprawę spójności przestrzennej województwa, jest długość dróg twardych w przeliczeniu na 100 km<sup>2</sup> (całkowita długość dróg publicznych krajowych, wojewódzkich, powiatowych i gminnych). W 2019 r. w województwie warmińsko-mazurskim odnotowano średnio 57,9 km tego rodzaju dróg na 100 km<sup>2</sup>.<sup>27</sup> Natomiast w 2022 r. odnotowano już średnio 60,4 km tego rodzaju dróg na 100 km<sup>2</sup>.<sup>28</sup> Dane liczbowe zaprezentowane w raporcie okresowym wskazują jednak na fakt, o którym wspominała również diagnoza województwa warmińsko-mazurskiego sporządzona w 2018 r. - niską dostępność dróg twardych w województwie. Wciąż zauważalna jest spora rozbieżność między wartością wskaźnika mierzącego długość dróg twardych w województwie warmińsko-mazurskim, a w całym kraju. Średnio w kraju dróg o twardej nawierzchni na 100 km<sup>2</sup> w 2022 r. było o ok. 41 km więcej niż w województwie. Widoczny jest także szybszy przyrost tego rodzaju dróg w Polsce niż na Warmii i Mazurach - od momentu wejścia Polski do Unii Europejskiej w całym kraju w przeliczeniu na 100 km<sup>2</sup> jest o 17,6 km dróg więcej. W województwie warmińsko-mazurskim ich przyrost wyniósł jedynie 7,1 km. Region od lat odznacza się także najniższą wartością omawianego wskaźnika spośród wszystkich województw.<sup>29</sup> W prowadzonych wywiadach indywidualnych wskazywano jednak na czynnik tłumaczący obserwowane dane statystyczne. Wskazywano m.in., że realizacja celu z zakresu spójności przestrzennej napotyka na bariery wynikające ze specyfiki regionu. Województwo ma najniższą gęstość zaludnienia i sieci drogowej w Polsce, co utrudnia pozyskiwanie środków zewnętrznych ze względu na niższe (w porównaniu do reszty kraju) natężenie ruchu. Podkreślano także, że na realizację zadań inwestycyjnych w zakresie infrastruktury transportowej wpływa specyfika przyrodnicza regionu. Liczne formy ochrony przyrody (Natura 2000, parki krajobrazowe) znacząco wydłużają i utrudniają procesy budowy infrastruktury.

Wyniki badań ilościowych pozwoliły wysnuć wnioski na temat tego w jakim stopniu zdaniem respondentów realizowany jest cel główny Strategii w zakresie spójności przestrzennej. Większość koordynatorów celów operacyjnych (87,5%) wskazała, że cel główny Strategii w zakresie spójności przestrzennej realizowany jest w dużym stopniu. Jedynie jeden koordynator wskazał na mały stopień realizacji tego celu. Natomiast większość osób zajmujących się planowaniem i realizacją działań o charakterze strategicznym w urzędach administracji samorządowej wskazała, że cel w zakresie spójności przestrzennej jest ich zdaniem realizowany w umiarkowanym stopniu (59,8%). Kolejno najwięcej respondentów (23,5%) wskazało, że cel ten

---

<sup>27</sup> Raport Okresowy Nr XVIII z realizacji Strategii warmińsko-mazurskie 2030. Strategia rozwoju społeczno-gospodarczego w latach 2021-2023, str. 16-17.

<sup>28</sup> Raport okresowy nr XIX z realizacji Strategii warmińsko-mazurskie 2030. Strategia rozwoju społeczno-gospodarczego w latach 2021-2023, str. 17.

<sup>29</sup> Op. Cit., str. 17-18.

realizowany jest w dużym stopniu. Na realizację tego celu w małym stopniu wskazało jedynie 12,8% respondentów. Odpowiedzi skrajne wskazało najmniej respondentów - na pełną realizację celu wskazało 1,9% badanych, taki sam procent badanych wykazywał, że cel ten ich zdaniem nie jest w ogóle realizowany. Wyniki badań ilościowych sugerują zatem, że cel główny Strategii w zakresie spójności przestrzennej jest realizowany w zróżnicowanym, ale dostrzegalnym stopniu.

Osoby zajmujące się planowaniem i realizacją działań o charakterze strategicznym w prowadzonym badaniu ilościowym wskazały, że najczęstszymi działaniami podejmowanymi w celu zwiększania spójności obszaru ich samorządu z resztą województwa były inwestycje w infrastrukturę drogową (65,7%). Duża część (50%) koordynatorów celów strategicznych również wskazała na realizację tego typu interwencji. Respondenci indywidualnych wywiadów pogłębionych także wskazywali, że od 2020 roku udało się zrealizować wiele kluczowych inwestycji drogowych finansowanych z różnorodnych źródeł (środków UE, budżetu państwa, budżetu województwa). Wniosek ten dopełniają dane z raportu okresowego, który wskazuje, że w latach 2021-2023 w ramach celu operacyjnego „Optymalna infrastruktura rozwoju” zostało zrealizowanych 48 przedsięwzięć skierowanych na poprawę zewnętrznej dostępności komunikacyjnej województwa.<sup>30</sup>

W prowadzonych wywiadach indywidualnych wskazywano czynniki, które mogły wpływać na ocenę realizacji celu w zakresie spójności przestrzennej. Wskazano, że kluczową słabością regionu jest brak pełnej, zmodernizowanej sieci dróg krajowych (w szczególności drogi nr 16) w efekcie czego ruch przenosi się na drogi wojewódzkie. Zwracano również uwagę, że w niektórych przypadkach występuje niedostateczny poziom finansowania infrastruktury drogowej, w szczególności dróg powiatowych, co może negatywnie wpływać na spójność lokalnej sieci transportowej. Respondenci wywiadów wskazywali także, że kluczowe jest nie tylko łączenie regionu z pozostałymi wojewódzkimi dużymi ośrodkami miejskimi (tj. Warszawa czy Gdańsk), ale także umożliwienie sprawnego dotarcia z najdalszych gmin województwa do miast powiatowych i stolicy regionu. Wskazywano także, że poprawa dostępności Olsztyna i miast powiatowych jest wręcz warunkiem wyrównywania szans mieszkańców województwa. Brak integracji komunikacyjnej peryferii z ośrodkami miejskimi powoduje wykluczenie (np. kulturalne, edukacyjne, zawodowe) mieszkańców peryferii.

Wprowadzenie modelu struktury funkcjonalno-przestrzennej stanowić będzie narzędzie dla realizacji celów w zakresie spójności i dostępności komunikacyjnej. Z analizy dokumentu MFiPR pn. *Modele Struktury Funkcjonalno-Przestrzennej w Strategiach Rozwoju* wynika, że model ten przyczyni się do zintegrowania planowania gospodarczego z przestrzennym. Wpływać będzie także na skuteczną realizację kluczowych inwestycji (tj. np. Via Baltica, Rail Baltica), gdyż wskaże

---

<sup>30</sup> Op. Cit, str. 71.

„ponadlokalne powiązania transportowe”.<sup>31</sup> Określi również „elementy sieci osadniczej, w tym hierarchię ośrodków sieci osadniczej”<sup>32</sup>, tworząc podstawy do spójnego i efektywnego kształtowania systemu transportowego. Szczególne znaczenie projektowanego modelu dla spójności regionu podkreślano również w prowadzonych wywiadach pogłębionych, wskazując, że będzie on stanowił nową jakość w zarządzaniu terytorialnym. Ważne jest zatem, aby w horyzoncie do 2035 r. cele i kierunki rozwoju przestrzennego województwa koncentrowały się nie tylko na rozbudowie sieci transportowej, ale także na poprawie jakości systemu mobilności oraz wzmacnianiu spójności terytorialnej. Kluczowe staje się zatem nie tylko włączenie regionu w transeuropejską sieć transportową, ale planowanie rozwoju infrastruktury transportowej tak, aby zapewnić zrównoważony rozwój miast, w którym Olsztyn, Elbląg i Ełk będą pełnił rolę głównych ośrodków rozwoju, a miasta powiatowe staną się łatwo dostępnymi i dobrze działającymi centrami usług dla mieszkańców. W perspektywie do 2035 r. kluczowe stanie się zatem położenie nacisku na działania (wyszczególnione w ramach celu operacyjnego „Optymalna infrastruktura rozwoju”) związane z poprawą czasu dojazdu do miast powiatowych, przede wszystkim na obszarach o słabym dostępie do usług publicznych, zapewnieniem zintegrowanego transportu publicznego w ośrodkach miejskich i obszarach wiejskich (w szczególności w największych miastach regionu - Olsztyn, Elbląg i Ełk) oraz na poprawę dostępności przestrzennej obszarów o najniższym jej poziomie do Olsztyna i subregionalnych ośrodków wzrostu (w tym budowanie i modernizowanie dróg lokalnych).

**Podsumowując, pomimo realizacji licznych interwencji wspierających infrastrukturę transportową i dostępność komunikacyjną, województwo warmińsko-mazurskie nadal mierzy się z wyzwaniami, takimi jak niska gęstość sieci drogowej, niższe niż w innych regionach natężenie ruchu, najniższa w Polsce gęstość dróg o nawierzchni twardej oraz ograniczona dostępność linii kolejowych. Województwo podejmuje jednak działania zmierzające do poprawy spójności przestrzennej w regionie, takie jak: sukcesywna modernizacja drogi krajowej nr 16 do parametrów drogi klasy S, oddanie do użytku głównego odcinka drogi ekspresowej S61 w ramach trasy Via Baltica oraz planowane prace modernizacyjne na odcinku kolejowym Białystok - Ełk - granica z Litwą, wspierające realizację linii Rail Baltica. Interwencje te przekładają się na stopniową poprawę dostępności komunikacyjnej regionu, co potwierdzają m.in. wartości wskaźników Strategii wskazujące na skracanie łącznych średnich czasów dojazdu do Olsztyna z miast powiatowych oraz wyniki badań ilościowych.**

Na tempo i zakres realizacji inwestycji wpływa jednak specyfika regionu, w tym niska gęstość zaludnienia, rozproszona sieć osadnicza oraz liczne formy ochrony przyrody. Czynniki te stanowią wyzwanie na etapie planowania i realizacji przedsięwzięć. Warto jednak podkreślić, że ochrona przyrody stanowi fundament zrównoważonego

---

<sup>31</sup> Ministerstwo Funduszy i Polityki Regionalnej, Departament Strategii, Modele Struktury Funkcjonalno-Przestrzennej w Strategiach Rozwoju”, 2020 r., str. 8.

<sup>32</sup> Op. Cit., str. 8.

rozwoju regionu, dlatego prowadzenie działań infrastrukturalnych przy jej poszanowaniu jest szczególnie istotne. Największym wyzwaniem pozostaje jednak rozwój infrastruktury kolejowej w regionie. Na terenie województwa wciąż pojawiają się problemy z budową nowych lub przywracaniem starych, lokalnych i subregionalnych połączeń kolejowych. Na obecną chwilę brak jest konkretnych, wiążących decyzji czy potwierdzonych dat dla odtworzenia połączeń kolejowych na odcinkach Olecko - Gołdap (linia kolejowa nr 41) oraz Dobre Miasto - Bartoszyce. Działania te, choć wyszczególnione w Strategii jako elementy celu operacyjnego „Optymalna infrastruktura rozwoju”, pozostają w sferze planistycznej, a brak ich realizacji hamuje proces wyrównywania szans rozwojowych wewnątrz województwa. Główną barierą w tym zakresie, wskazywaną podczas wywiadów indywidualnych, jest złożoność procesów inwestycyjnych oraz konieczność ścisłej kooperacji z zarządcą infrastruktury krajowej (PKP PLK). Brak pełnej synergii między planami samorządu województwa a strategiami inwestycyjnymi szczebla centralnego powoduje, że transport kolejowy w regionie rozwija się w tempie wolniejszym niż drogowy, co pogłębia dysproporcje w dostępie do transportu zbiorowego wśród mieszkańców. Nawet w przypadku strategicznych inwestycji (linii Rail Baltica) procesy modernizacyjne posuwają się naprzód w tempie niższym, niż inwestycje drogowe.

## 3. Ocena skuteczności realizacji celów strategicznych i operacyjnych

### 3.1 Kompetencje przyszłości

Cel strategiczny „Kompetencje przyszłości” jest realizowany poprzez trzy cele strategiczne: „Użyteczne kwalifikacje i kompetencje”, „Nowoczesne usługi” oraz „Profesjonalne organizacje”. Pierwszy z nich skupia się na rozwijaniu kompetencji i podnoszeniu oraz zdobywaniu kwalifikacji w odniesieniu do przemysłu 4.0 (cyfrowej transformacji produkcji). Ponadto, w Strategii zaplanowane zostały działania służące wzmocnieniu uczenia się przez całe życie oraz podnoszeniu kompetencji kluczowych. Założono także, że w ramach celu operacyjnego „Użyteczne kwalifikacje” rozwijana będzie współpraca sektora edukacji i biznesu, a także współpraca międzynarodowa i krajowa ośrodków akademickich oraz wspierane powiązania kształcenia z rynkiem pracy. W ramach celu operacyjnego „Nowoczesne usługi” zaplanowano przede wszystkim działania służące wzrostowi jakości usług, a także zapewnianiu różnorodności usług w regionie oraz zwiększaniu ich dostępności. Dodatkowo założono, że realizowany będzie monitoring potrzeb regionu w zakresie nowoczesnych usług. Z kolei w odniesieniu do celu operacyjnego „Profesjonalne organizacje” zaplanowano specjalizację organizacji, wzmocnienie ich konkurencyjności, tworzenie nowych organizacji (w tym także firm) i współpracę organizacji działających w obszarze podnoszenia kompetencji mieszkańców.

Tabela 3. Wskaźniki monitoringowe celu operacyjnego 1.1 „Użyteczne kwalifikacje i kompetencje”

WSKAŹNIK	cel w Strategii	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024
% mieszkańców twierdzących, że posiadane przez nich kwalifikacje i kompetencje zawodowe są użyteczne na rynku pracy	wzrost	---	---	65,0	64,8	61,5	61,2	66,1
% przedsiębiorców twierdzących, że w regionie nie ma problemu z zatrudnieniem pracowników o wymaganych kwalifikacjach i kompetencjach	wzrost	---	---	72,4	74,1	71,0	75,6	58,2
Liczba osób przeszkolonych	---	---	---	54 113	96 363 <sup>33</sup>			50 775
Liczba projektów i/lub inicjatyw na rzecz wzrostu kwalifikacji zawodowych mieszkańców regionu	---	---	---	97	479			131
Osoby dorosłe w wieku 25-64 lata uczestniczące w kształceniu lub szkoleniu, jako % ogółu <sup>34</sup>	wzrost	3,2	3,1	2,2	3,3	5,5	7,0	6,5

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych BDL GUS oraz raportów okresowych z realizacji Strategii<sup>35</sup>.

W 2024 roku zaobserwowano znaczący spadek odsetka przedsiębiorców twierdzących, że w regionie nie ma problemu z zatrudnieniem pracowników o wymaganych kwalifikacjach i kompetencjach. Może to wskazywać na odpływ pracowników z regionu. Jak wynika z IDI, główną przyczyną odpływu pracowników są niskie płace w województwie warmińsko-mazurskim w porównaniu do oferowanych w województwach ościennych tj. pomorskim i mazowieckim, przy jednocześnie rosnących kosztach życia. Tak znaczący spadek odsetka przedsiębiorców

<sup>33</sup> Wartość łączna za lata 2021-2023. Podobna sytuacja występuje w przypadku wskaźników kolejnych celów operacyjnych.

<sup>34</sup> W tabeli podano wartości zgodnie z danymi BDL GUS (BAEL). Od 2023 r. do uogólniania wyników Badania Aktywności Ekonomicznej Ludności (BAEL) na populację generalną zastosowano dane o ludności rezydującej w Polsce pochodzące z bilansów opracowanych na podstawie wyników Narodowego Spisu Powszechnego Ludności i Mieszkań 2021. Prezentowane dane za lata 2019-2022 zostały przeliczone zgodnie z nową podstawą uogólniania wyników. W „Raporcie okresowym nr XIX” za lata 2021-2023 uwzględniono dane przed ich aktualizacją przez GUS w 2023 r. Wobec tego wartości w raporcie różnią się nieznacznie od danych aktualnych w GUS, jednak tendencja nie zmieniła się: 3,2 (2018); 2,6 (2019); 2 (2020); 3,2 (2021); 3,6 (2022); 5,8 (2023); 5,3 (2024).

<sup>35</sup> Tabela wskaźnikowe zostały opracowane na podstawie danych BDL GUS oraz raportów okresowych z realizacji Strategii, „Raportu okresowego nr XVIII z realizacji strategii Warmińsko-Mazurskie 2030. Strategia rozwoju społeczno-gospodarczego w 2020 r.” oraz „Raportu okresowego nr XIX z realizacji strategii Warmińsko-Mazurskie 2030. Strategia rozwoju społeczno-gospodarczego w latach 2021-2023”.

twierdzących, że w regionie nie ma problemu z zatrudnieniem pracowników o wymaganych kwalifikacjach i kompetencjach został zanotowany po raz pierwszy w historii monitoringu. Wobec tego, mimo, że tendencja jest niezgodna z założoną, to by w pełni oszacować ryzyko nieosiągnięcia celu na rok 2030, należy poczekać na kolejny pomiar tj. za rok 2025. Warto zauważyć, że występuje rozbieżność pomiędzy deklaracjami mieszkańców na temat użyteczności kompetencji/kwalifikacji na rynku pracy, a trudnościami rekrutacyjnymi pracodawców. Odsetek mieszkańców twierdzących, że posiadane przez nich kwalifikacje i kompetencje zawodowe są użyteczne na rynku pracy jest na względnie stałym poziomie. Jest to kolejna przesłanka, aby sądzić, że trudnością w zatrudnieniu są nie same kompetencje i kwalifikacje mieszkańców, ale oferowane warunki pracy. Wskazana rozbieżność może świadczyć również o niedopasowaniu kompetencji/kwalifikacji mieszkańców do potrzeb pracodawców. Jak wynika z IDI i FGI pracodawcy z regionu potrzebują przede wszystkim pracowników posiadających kompetencje i kwalifikacje ściśle związane z danym zawodem. Z corocznego badania „Barometr Zawodów”<sup>36</sup> wynika, że w 2026 r. deficytowe będą przede wszystkim zawody związane z branżą budowlaną<sup>37</sup> i medyczną<sup>38</sup> oraz edukacją<sup>39</sup>. Od wielu lat obserwuje się także deficyty w branży logistycznej, w której brakuje przede wszystkim kierowców i mechaników. W większości powiatów poszukiwani będą także kucharze i ślusarze. Wobec tego, zasadne jest promowanie oferty edukacyjnej (w tym także dla osób poszukujących pracy i chcących się przekwalifikować) związanych z wyżej wymienionymi branżami.

Zaobserwowano także niejednoznaczną tendencję dotyczącą udziału mieszkańców regionu w kształceniu ustawicznym. Widoczny jest spadek odsetka osób uczestniczących w kształceniu lub szkoleniu do 2020 r. Następnie wzrost, prawdopodobnie wywołany poluzowaniem obostrzeń dotyczących pandemii Covid-19 oraz (w 2023 r.) zakończeniem samej pandemii. W 2024 r. odnotowano nieznaczny spadek wartości wskaźnika. Niemniej jednak, wartość wskaźnika sugeruje pozytywną zmianę w społeczeństwie tj. wzrost zainteresowania edukacją wśród osób dorosłych, co potwierdzają zarówno przedstawiciele instytucji uczestniczących w procesie opracowywania i realizacji Strategii oraz przedstawiciele organizacji biorących udział w IDI.

---

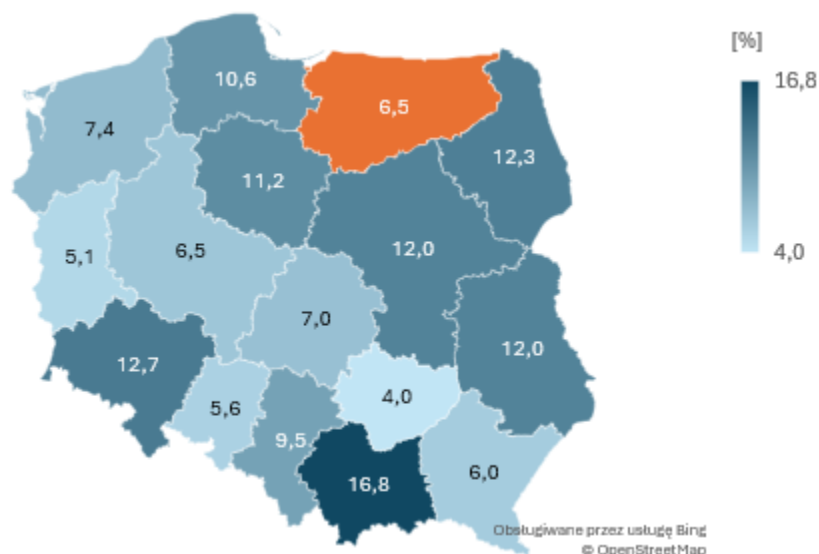
<sup>36</sup> Barometr Zawodów 2026. Raport podsumowujący badanie w warmińsko-mazurskim.

<sup>37</sup> Betoniarze i zbrojarze, cieśle i stolarze budowlani, dekarze i blacharze budowlani, monterzy instalacji budowlanych, murarze i tynkarze oraz operatorzy i mechanicy sprzętu do robót ziemnych.

<sup>38</sup> Lekarze, pielęgniarki i położne, psychologzy i terapeuci.

<sup>39</sup> Nauczyciele przedmiotów zawodowych, Nauczyciele szkół specjalnych i oddziałów integracyjnych.

Mapa 2. Osoby dorosłe w wieku 25-64 lata uczestniczące w kształceniu lub szkoleniu, jako % ogółu w 2024 r., według województw



Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych BDL GUS.

Warto dodać, że pod względem uczestnictwa w kształceniu ustawicznym region plasuje się wyżej niż województwa: podkarpackie, świętokrzyskie, opolskie i lubuskie, ale wciąż znacząco odbiega od średniej krajowej (10%) oraz regionów sąsiadujących. Wskazuje to na aktualną potrzebę promowania wśród mieszkańców idei kształcenia się przez całe życie. Uczestnicy FGI podkreślili, że z uwagi na niską gęstość zaludnienia w regionie konieczne jest także dalsze zwiększanie cyfryzacji podmiotów edukacyjnych, by mogły świadczyć dobrej jakości usługi online i hybrydowe.

Tabela 4. Wskaźniki monitoringowe celu operacyjnego 1.2 „Nowoczesne usługi”

WSKAŹNIK	Cel w Strategii	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024
% mieszkańców zadowolonych z poziomu dostępności usług społecznych	wzrost	---	---	21,3	28	32,7	30,8	35,4
% przedsiębiorców zadowolonych z poziomu usług biznesowych w regionie	wzrost	---	---	95,4	89	97,4	91,6	64,9
Liczba projektów i/lub inicjatyw (na rzecz rozwoju usług społecznych)	---	---	---	143	397			118
Liczba projektów i/lub inicjatyw (na rzecz rozwoju usług biznesowych)	---	---	---	6	9			1
Odsetek dzieci do lat 3 objętych opieką żłobkową	wzrost	6,9	8,6	9,1	10,6	12,7	14	16,9

WSKAŹNIK	Cel w Strategii	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024
Zgony niemowląt na 1000 urodzeń żywych	spadek	4,2	4,0	3,7	4,8	4,6	3,9	3,6
Odsetek jednostek administracji publicznej umożliwiających obywatelom udział w głosowaniach i konsultacjach społecznych on-line (w % złożonych sprawozdań)	wzrost	28,5	21,2	31,4	35,8	38,0	38,7	37,2

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych BDL GUS oraz raportów okresowych z realizacji Strategii.

W 2024 r. zaobserwowano znaczący spadek odsetka przedsiębiorców zadowolonych z poziomu usług biznesowych w regionie, przy jednoczesnym spadku liczby projektów na rzecz rozwoju usług biznesowych. Jedną z możliwych przyczyn tego stanu jest przejście pomiędzy dwiema perspektywami finansowymi UE tj. w 2023 r. były kończone ostatnie projekty współfinansowane ze środków UE, jednocześnie nie rozpoczęły się nowe<sup>40</sup>. Wskazuje to na konieczność dalszego rozwijania usług biznesowych, w tym także uniezależniania ich od współfinansowania z środków UE.

Pomimo spadku liczby inicjatyw na rzecz rozwoju usług społecznych nie odnotowano zmniejszenia zadowolenia mieszkańców z poziomu dostępności usług. W regionie, podobnie jak w całym kraju wdrażana jest idea deinstytucjonalizacji usług<sup>41</sup>.

Świadczy o tym chociażby rozwój placówek wsparcia dziennego. W 2024 r. w całym regionie z 71 placówek wsparcia dziennego korzystało 1711 osób<sup>42</sup>. Wolnych miejsc było 2210, co świadczy o nasyceniu regionu tego typu placówkami. Jednocześnie, jak wskazują respondenci IDI oraz FGI, w związku ze starzejącym się społeczeństwem, konieczne jest dalsze rozwijanie usług. Należy podkreślić, że obecnie priorytetem regionu w odniesieniu do usług jest ich odpowiednia koordynacja. Wymaga to współpracy JST z sektorem biznesu oraz NGO, a także innymi lokalnymi podmiotami. Odpowiednia współpraca i koordynacja usług są warunkiem skutecznego przeprowadzenia procesu deinstytucjonalizacji. W powiatach: kętrzyńskim i elbląskim na koniec 2024 r. nie było już wolnych miejsc w placówkach wsparcia dziennego. Z kolei w powiatach: giżyckim, węgorzewskim, szczycieńskim i lidzbarskim zostały 3-4 miejsca. Dodatkowo, wg danych BDL GUS w powiecie lidzbarskim nie ma żadnego domu pomocy społecznej (DPS), ani filii DPS. W całym regionie w 2024 r. było 14 Centrów Integracji Społecznej (CIS), 10 Zakładów Aktywności Zawodowej (ZAZ), 35 Warsztatów Terapii Zajęciowej (WTZ) oraz 19 Klubów Integracji Społecznej. W czterech powiatach działa tylko jedna

<sup>40</sup> Na podstawie IDI z przedstawicielami instytucji uczestniczących w procesie opracowywania i realizacji Strategii. Więcej informacji na temat projektów współfinansowanych ze środków UE w obszarze usług biznesowych znajduje się w dalszej części rozdziału.

<sup>41</sup> Zgodnie z krajową Strategią Rozwoju Usług Społecznych.

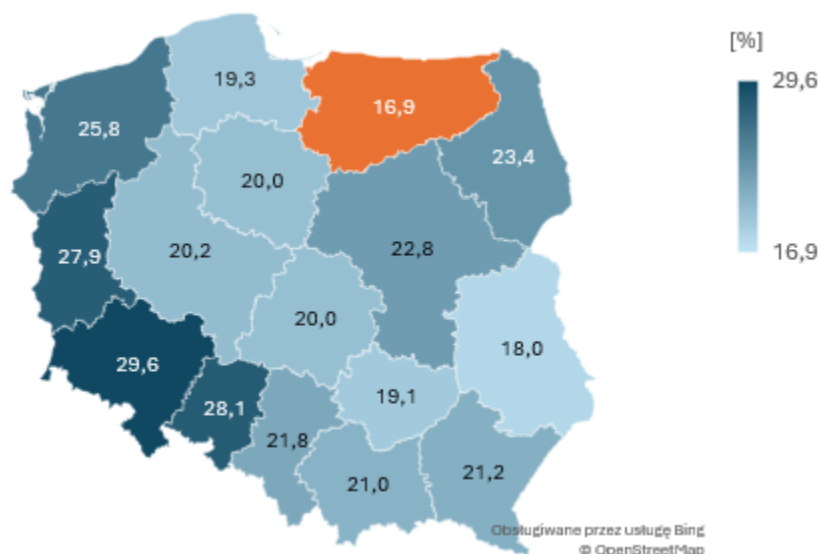
<sup>42</sup> Na podstawie danych BDL GUS.

placówka z wyżej wymienionych tj. WTZ. Są to powiaty: gołdapski, działdowski, nowomiejski, węgorszewski. Ważne jest zatem równomierne rozmieszczenie usług, tak, by były one dostępne dla mieszkańców wszystkich rejonów województwa, również poza miastami. Na ten problem zwracali uwagę przedstawiciele gmin uczestniczący w IDI. W tym celu należy rozwijać współpracę między gminami, które mogłyby wspólnie finansować usługi, w tym dogodny dojazd dla mieszkańców<sup>43</sup>. Więcej na temat współpracy między samorządami znajduje się w rozdziale 3.3 Kreatywna aktywność.

Warto zauważyć, że od 2023 r. ponownie notuje się niższy wskaźnik zgonów niemowląt na 1000 urodzeń żywych, jednak w latach 2021-2022 odsetek był wyższy od bazowego (2018 r.). Może to sugerować tymczasowe pogorszenie opieki medycznej w regionie. Od roku 2018 wzrastał odsetek jednostek administracji publicznej umożliwiających obywatelom udział w głosowaniach i konsultacjach społecznych on-line, jednak w 2024 r. odnotowano niewielki spadek. Wobec tego, tendencja jest obecnie trudna do określenia.

Jednym z pozytywnych aspektów realizacji celu operacyjnego jest systematyczny wzrost popularności i dostępności opieki żłobkowej.

Mapa 3 Odsetek dzieci objętych opieką w żłobkach w 2024 r., według województw



Źródło: opracowanie własne na podstawie danych BDL GUS.

Pomimo trendu wzrostowego województwo warmińsko-mazurskie zajmuje ostatnią pozycję wśród regionów Polski pod względem odsetka dzieci do lat 3 objętych opieką żłobkową (16,9%). Jest to niższy wskaźnik niż średnia krajowa (21,9%). Wskaźnik jest skorelowany zazwyczaj z gęstością zaludnienia regionu. W regionach słabiej

<sup>43</sup> Na podstawie IDI z przedstawicielami instytucji uczestniczących w procesie opracowywania i realizacji Strategii oraz FGI.

zaludnionych opieka dla dzieci do lat 3 jest trudniejsza do zorganizowania z uwagi na rozproszenie miejsca zamieszkania dzieci i duże odległości między miejscowościami. Województwo warmińsko-mazurskie jest najslabiej zaludnionym regionem w kraju. W 2024 r. gęstość zaludnienia wyniosła 55,8 osób na km<sup>2</sup> <sup>44</sup>. Niemniej jednak rozwijane są tam inne formy opieki dla dzieci do 3 lat np. dzienni opiekunowie. Przykładowo, w województwie podlaskim, zbliżonym do warmińsko-mazurskiego pod względem gęstości zaludnienia, odsetek dzieci objętych opieką w żłobkach jest o 6,5 p.p. wyższy, ale liczba dziennych opiekunów jest ponad trzykrotnie niższa (19 osób w podlaskim wobec 69 w województwie warmińsko-mazurskim). W regionie działa też 29 klubów dziecięcych (w województwie podlaskim 18). Mimo tego, odsetek dzieci w wieku 0-3 lata objętych różnymi formami opieki instytucjonalnej w województwie warmińsko-mazurskim (23,3% wg danych BDL GUS za 2024 r.) jest najniższym zaraz po województwie świętokrzyskim (22,5%) oraz lubelskim (23%). Oznacza to, że opiekunowie korzystają z dziennych opiekunów i klubów dziecięcych, ale ich liczba jest wciąż niewystarczająca. Świadczy o tym liczba miejsc w żłobkach i klubach dziecięcych na 1000 dzieci w wieku do lat 3. Wg danych BDL GUS wskaźnik wyniósł w 2024 r. w regionie 208 i był najniższy spośród wszystkich województw.

Innym powodem nieobejmowania dzieci opieką żłobkową mogą być wysokie opłaty za żłobek w dużych miastach. Przykładowo, w Olsztynie średnie wynagrodzenie kobiet brutto, wg danych GUS za sierpień 2025 (wg siedziby podmiotu) wynosiło 8 412,8 zł. Pensja mężczyzn jest o 1291,31 zł brutto wyższa. Z kolei mediana wynagrodzeń kobiet to 7 453,20 zł (dla mężczyzn 7 958,20). Odsetek dzieci objętych opieką w żłobkach w tym mieście wyniósł w 2024 r. 27,6%, a opłaty za żłobek wynoszą ok. 1000 zł. Wobec tego, koszt czesnego w żłobku wynosi średnio 1/6 wynagrodzenia kobiet w tym mieście. Biorąc pod uwagę medianę, można powiedzieć, że koszt dla połowy kobiet to min. 1/5 ich pensji. Może to być czynnik, dla którego kobiety decydują się pozostać z dzieckiem w domu.

Tabela 5. Wskaźniki monitoringowe celu operacyjnego 1.3 „Profesjonalne organizacje”

WSKAŹNIK	cel w Strategii	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024
% IOB twierdzących, że w ostatnim roku podniosły jakość oferowanych usług	wzrost	---	---	---	---	36,4	38,2	45,2	52,5	10,0
% przedsiębiorców twierdzących, że IOB świadczą usługi na dobrym, krajowym poziomie	wzrost	---	---	---	---	32,6	36,0	23,4	34,0	19,6

<sup>44</sup> Na podstawie danych BDL GUS.

WSKAŹNIK	cel w Strategii	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024
Liczba utworzonych organizacji	---	---	---	---	---	0	6			0
Liczba projektów i/lub inicjatyw realizowanych we współpracy co najmniej dwóch instytucji otoczenia biznesu	---	---	---	---	---	0	3			2
Przedsiębiorstwa otrzymujące zamówienia przez sieci komputerowe (dotyczy przedsiębiorstw o liczbie pracujących co najmniej 10 osób)	wzrost	7,1	11,7	13,0	16,4	13,9	15,2	16,1	14,4	---

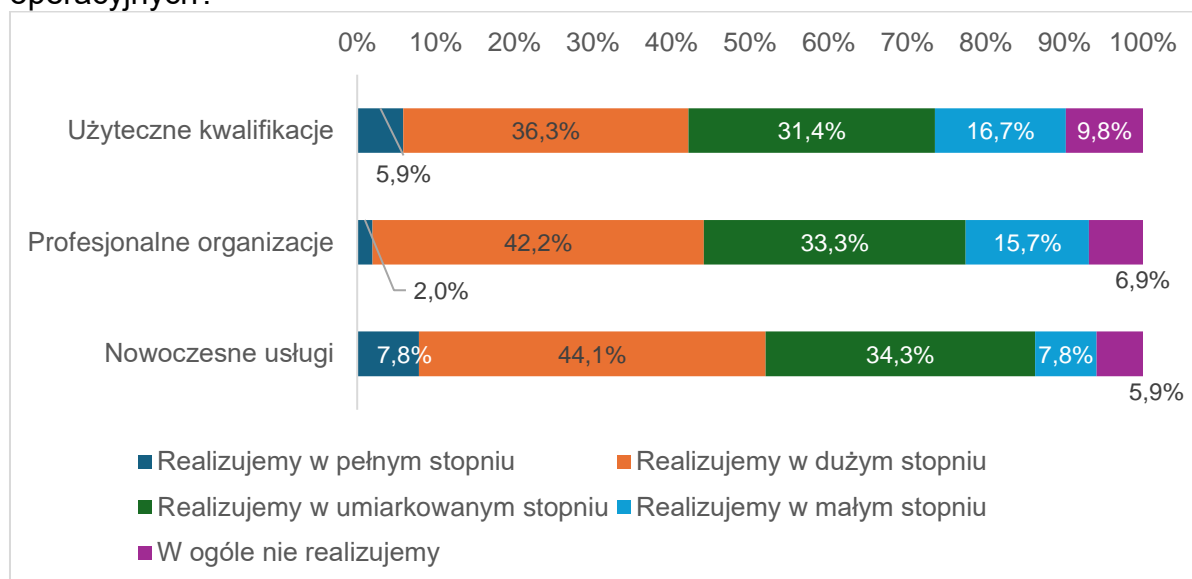
Źródło: opracowanie własne na podstawie danych BDL GUS oraz raportów okresowych z realizacji Strategii.

Zaobserwowany gwałtowny spadek odsetka IOB twierdzących, że podniosły w ostatnim roku jakość usług może z jednej strony świadczyć o osiągnięciu zadowalającego stanu oferowanych usług (brak potrzeb dalszego podnoszenia jakości), z drugiej wskazywać na czasowy brak środków na podnoszenie usług (przejście pomiędzy perspektywami finansowymi UE). Z kolei spadek odsetka przedsiębiorców twierdzących, że IOB świadczą usługi na dobrym, krajowym poziomie z jednej strony może sugerować pogorszenie usług IOB, z drugiej zaś polepszenie usług na poziomie krajowym, co spowodowało zwiększenie dystansu pomiędzy usługami w regionie a krajem<sup>45</sup>. Ostateczna interpretacja tego zjawiska będzie możliwa po uzyskaniu wyników badania za 2025 i 2026 rok, tj. możliwe będzie uchwycenie tendencji.

Zaobserwowano niejednoznaczną tendencję dotyczącą wskaźnika przedsiębiorstw otrzymujących zamówienia przez sieci komputerowe. Wskaźnik notował wahania w latach 2016-2024, w tym spadek w ostatnim roku. Niemniej jednak, jego aktualna wartość jest znacząco wyższa niż wartość bazowa, co można ocenić pozytywnie.

<sup>45</sup> Na podstawie IDI z przedstawicielami instytucji uczestniczących w procesie opracowywania i realizacji Strategii.

Wykres 11. Rozkład odpowiedzi na pytanie „W jakim stopniu realizują Państwo w swoim samorządzie działania mające na celu realizację poszczególnych celów operacyjnych?”



Źródło: opracowanie własne na podstawie wyników badania z JST (n=102).

Opierając się na danych wskaźnikowych oraz wynikach badania z przedstawicielami JST, można stwierdzić, że w największym stopniu realizowany jest cel „Nowoczesne usługi”. W ramach tego celu odnotowano najwięcej znaczących zmian względem wartości bazowej. Cel „Użyteczne kwalifikacje i kompetencje” jest realizowany w umiarkowanym stopniu. Nie odnotowano znaczącego pogorszenia lub polepszenia sytuacji w regionie względem roku bazowego, a odpowiedzi przedstawicieli JST są zróżnicowane. Wyjątkiem jest znaczący wzrost odsetka osób kształcących się w dorosłości, co należy ocenić pozytywnie, gdyż uczenie się przez całe życie sprzyja dłuższemu zachowaniu aktywności zawodowej. Jest to istotne wobec wyzwania, z jakim mierzą się wszystkie regiony, tj. starzenia się społeczeństwa. Za realizowany w umiarkowanym stopniu można uznać także cel „Profesjonalne organizacje”. Mniej niż połowa przedstawicieli JST realizuje go w dużym lub pełnym stopniu oraz w dwóch wskaźnikach odnotowano znaczący spadek wartości względem roku bazowego.

**Podsumowując, cel strategiczny „Kompetencje przyszłości” jest skutecznie realizowany. Większość wskaźników wykazuje tendencję zgodną z zaplanowaną, natomiast konieczne jest zwrócenie większej uwagi na sytuację przedsiębiorstw i IOB. Zasadne wydaje się kontynuowanie działań służących zatrzymaniu pracowników w regionie, a także wspieranie IOB w profesjonalizacji i ucyfrowieniu usług. Konieczne jest także dalsze zwiększanie odsetka dzieci objętych opieką żłobkową, instytucjonalną, przeznaczoną dla dzieci do lat 3. Zdecydowanie pozytywnym aspektem rozwoju regionu jest poprawa dostępności usług społecznych.**

**Niemniej jednak, jak podkreślali uczestnicy FGI, konieczne jest wspieranie kadr systemu opieki, w szczególności zapewnienie w regionie specjalistów mi.in. psychologów, terapeutów, pracowników socjalnych, asystentów**

**indywidualnych, pielęgniarzy i pielęgniarek, opiekunów osób starszych i osób z niepełnosprawnościami. Jest to konieczne z uwagi na starzenie się społeczeństwa.**

W latach 2020-2023 najwięcej nakładów finansowych przeznaczono na cel operacyjny „Użyteczne kwalifikacje i kompetencje” (ponad 1,2 mld zł), w drugiej kolejności na „Nowoczesne usługi” (672 mln zł), a następnie na „Profesjonalne organizacje” (43,6 mln zł)<sup>46</sup>. Łącznie w latach 2020-2023 zrealizowano 639 przedsięwzięć w ramach celu „Użyteczne kwalifikacje i kompetencje”, 672 w odniesieniu do „Nowoczesnych usług” oraz 66 odpowiadających celowi „Profesjonalne organizacje”.

W ramach podnoszenia kwalifikacji i kompetencji mieszkańców najwięcej (powyżej 400) inicjatyw realizowano w ramach rozwoju dzieci i młodzieży, wzrostu kompetencji kluczowych i edukacji przez całe życie. Wspierano także szkolnictwo zawodowe (147 przedsięwzięć) i wyższe (54) oraz rozwój inteligentnych specjalizacji (46). W rezultacie udało się przeszkolić 150 476 osób, a łącznie w projektach uczestniczyło 374 998 mieszkańców regionu. Utworzono 25 organizacji, w tym 24 firmy. W przedsięwzięcia było łącznie zaangażowanych 4 375 organizacji różnego typu. Udało się także powiązać kształcenie z rynkiem pracy tj. odbyto niemalże 4 tys. praktyk zawodowych i przyznano ponad 15 tys. staży. Wsparto także uczniów i studentów przyznając ponad 6 tys. stypendiów.

Cel „Nowoczesne usługi” był realizowany przede wszystkim poprzez cyfryzację usług (248 inicjatyw) i wspieranie usług edukacyjnych (205). Podnoszono także jakość i dostępność usług medycznych (126 przedsięwzięć), kulturalnych (89), bezpieczeństwa socjalnego (48) oraz usług dla biznesu (15). W rezultacie udało się m.in. podnieść jakość usług świadczonych przez 916 organizacji i wesprzeć inicjatywami 1 394 595 osób. Zakupiono także wysokospecjalistyczny sprzęt o wartości 128 mln zł.

Realizując cel „Profesjonalne organizacje” skupiono się przede wszystkim na wzroście profesjonalizacji organizacji (55 inicjatyw) i wzroście kwalifikacji/kompetencji mieszkańców (40). W mniejszym stopniu realizowano przedsięwzięcia na rzecz osób z niepełnosprawnościami (15 inicjatyw) oraz rozwijano usługi przez Internet (17). W niewielkim stopniu wdrażano inicjatywy mające na celu zatrudnianie specjalistów (11) oraz wzrost jakości miejsc pracy (3). W rezultacie m.in. przeszkolono 5 189 osób, a w przedsięwzięciach uczestniczyło 1 414 organizacji i 2 639 firm. Wsparciem objęto 40 740 osób.

---

<sup>46</sup> Dane przedstawione w raportach okresowych z realizacji strategii (nr XVII z 2020 r. oraz nr XIX z lat 2021-2023).

Warto zaznaczyć, że w realizacji celu strategicznego „Kompetencje przyszłości” znaczący udział mają środki UE<sup>47</sup>. W ramach *Regionalnego Programu Operacyjnego Województwa Warmińsko-Mazurskiego na lata 2014-2020* (RPO WiM 2014-2020) w latach 2020-2023 realizowano szereg projektów wpisujących się w ww. cel strategiczny m.in. projekty koncentrujące się na poprawie dostępu do zatrudnienia oraz aktywizacji zawodowej osób pozostających bez pracy. Działania obejmowały kompleksowe wsparcie psychologiczno-doradcze, warsztaty z technik aktywnego poszukiwania pracy, indywidualne szkolenia zawodowe dostosowane do potrzeb lokalnego rynku pracy oraz staże. Istotnym elementami były pośrednictwo pracy oraz wsparcie w zakresie samozatrudnienia poprzez bezzwrotne dotacje na rozpoczęcie działalności gospodarczej. Projekty obejmowały także takie formy wsparcia jak subsydiowane zatrudnienie oraz refundacja kosztów wyposażenia lub doposażenia stanowiska pracy. Z kolei analogiczne wsparcie, ale skierowane do osób młodych było realizowane w regionie w ramach Programu Operacyjnego Wiedza Edukacja Rozwój (POWER), dla którego WUP w Olsztynie pełnił funkcję Instytucji Pośredniczącej. Wyżej wymienione działania realizowane w ramach RPO WiM 2014-2020 są kontynuowane dzięki dofinansowaniu z programu *Fundusze Europejskie dla Warmii i Mazur 2021-2027* (FEWiM 2021-2027). W 2023 r. projekty współfinansowane z środków FEWiM 2021-2027 były wdrażane przez wszystkie powiatowe urzędy pracy w regionie, a kwota, którą przeznaczono na ich realizację wynosiła ponad 90 mln zł. W ramach RPO WiM 2014-2020 realizowano również projekty ułatwiające dostęp do opieki nad dziećmi do lat 3, co pozwoliło rodzicom na powrót do aktywności zawodowej. Obecnie nowe miejsca w placówkach tworzone są z poziomu centralnego, przede wszystkim z środków programu *Fundusze Europejskie dla Rozwoju Społecznego* (FERS) oraz Krajowego Planu Odbudowy i Zwiększania Odporności (KPO).

Realizowane ze środków RPO WiM 2014-2020 projekty dotyczyły także podnoszenia kompetencji i umiejętności osób dorosłych. Działania obejmowały organizację kwalifikacyjnych kursów zawodowych, a także szkolenia językowe i komputerowe. W szkolnictwie zawodowym kładzie się nacisk na modernizację pracowni oraz dostosowanie profili kształcenia do potrzeb regionalnych inteligentnych specjalizacji. Przedstawiciele gmin uczestniczący w IDI podkreślają, że jednym z ważniejszych rezultatów ich działań w obszarze edukacji jest coraz większe ucyfrowienie placówek edukacyjnych oraz znacząca poprawa infrastruktury szkół (termomodernizacja).

Ze środków RPO realizowano także działania służące profesjonalizacji usług ośrodków innowacji, a także usługi doradcze dla MŚP i działania zwiększające internacjonalizację firm. Obecnie w ramach programu *Fundusze Europejskie dla Polski Wschodniej 2021-2027* (FEPW 2021-2027) rozwijane są w regionie nowe przedsiębiorstwa. Przedstawiciele organizacji uczestniczący w IDI pozytywnie

---

<sup>47</sup> Opisy działań realizowanych ze środków UE przygotowano na podstawie analizy listy projektów realizowanych w ramach Regionalnego Programu Operacyjnego Województwa Warmińsko-Mazurskiego na lata 2014-2020, programu *Fundusze Europejskie dla Warmii i Mazur 2021-2027* oraz programu *Fundusze Europejskie dla Polski Wschodniej 2021-2027*.

oceniają program, doceniając szczególnie środki na realne wdrożenie produktów/usług oferowanych przez startupy. Ze środków tego samego programu w regionie realizowane są także usługi doradcze mające na celu opracowanie strategii transformacji firm. W ramach Gospodarki Obiegu Zamkniętego (GOZ) eksperci przeprowadzają audyty procesów produkcyjnych i tworzą modele biznesowe pozwalające na redukcję zużycia surowców i odpadów. Podobnie w obszarze wzornictwa, firmy korzystają z usług audytu wzorniczego, aby wdrożyć nowoczesne strategie projektowe i design thinking. Ze środków FEWiM 2021-2027 IOB aktualnie realizują programy inkubacji firm, a nacisk położony jest na wsparcie firm w rozwoju ich produktów lub usług cyfrowych lub produktów/usług fizycznych, które mają stać się cyfrowymi albo być sprzedawane w postaci e-commerce<sup>48</sup>. Sprzyja to dostosowaniu przedsiębiorstw do wyzwań związanych z cyfryzacją.

Przedstawiciele JST uczestniczący w badaniu ilościowym za najskuteczniejsze z działań uznali rozwój infrastruktury (co wpisuje się w cele operacyjne „Nowoczesne usługi” oraz „Profesjonalne organizacje”). Aż 90,9% badanych wskazało ten obszar. To zdanie podzielają także uczestnicy IDI, wskazując, że infrastruktura przyciąga przedsiębiorców, co przyczynia się do tworzenia miejsc pracy. W odniesieniu do celu „Kompetencje przyszłości” ważne jest także realizowanie programów/projektów społecznych (np. tworzenie miejsc pracy). Ponad połowa badanych (60,6%) przyznała, że są to skuteczne działania. Kwestia tworzenia wysokiej jakości miejsc pracy dla wielu samorządów jest priorytetowa, gdyż jest to działanie zapobiegające wyludnianiu się regionu. Aż 83,5% przedstawicieli JST dostrzega zagrożenie jakim jest odpływ młodych ludzi. Ponadto, w opinii badanych tworzenie nowych miejsc pracy wspiera aktywizację zawodową, a dobrej jakości infrastruktura transportowa sprzyja temu celowi poprzez likwidację barier komunikacyjnych w dotarciu do pracy. Jest to szczególnie istotne na obszarach wiejskich. Nowe miejsca pracy napędzają lokalną gospodarkę. Za cenne przedstawiciele JST wskazywali także działania służące modernizacji infrastruktury budynków użyteczności publicznej, co pozytywnie wpływa na jakość i dostępność usług społecznych.

W kontekście depopulacji regionu szczególnego znaczenia nabiera zwiększenie atrakcyjności kształcenia na poziomie wyższym. Jak wynika z IDI oraz FGI jedną z przyczyn migracji młodych ludzi z regionu jest zdobycie wykształcenia w dużych ośrodkach miejskich, takich jak Warszawa czy Gdańsk. Warto wspomnieć, że jest to problem obserwowany również w innych województwach. Przykładowo, w województwie świętokrzyskim uruchomiono ze środków UE projekt „Dziś uczeń-jutro student”<sup>49</sup>. Projekt jest realizowany przez Politechnikę Świętokrzyską w partnerstwie z Uniwersytetem Jana Kochanowskiego oraz niemalże wszystkimi (11 z 13) powiatami w regionie. Projekt skierowany jest do 10 tys. uczniów szkół ponadpodstawowych, a jednym z jego celów jest zachęcenie osób młodych do

---

<sup>48</sup> Na podstawie IDI z przedstawicielami organizacji.

<sup>49</sup> Na podstawie benchmarkingu. Więcej informacji na temat projektu znajduje się na [dedykowanej stronie internetowej](#).

studiowania w regionie. Politechnika Świętokrzyska odpowiada za realizację praktycznych warsztatów i wykładów dotyczących ścieżek zawodowych, prowadzenie plenerów dla przyszłych architektów oraz organizację konkursu o „Platynowy Indeks”. Z kolei Uniwersytet Jana Kochanowskiego angażuje uczniów poprzez międzyszkolną ligę przedmiotową oraz specjalistyczne zajęcia ułatwiające wybór dalszej drogi kształcenia. Obie uczelnie wspólnie wspierają młodzież w ramach festiwali i pikników naukowych, a także prowadzą zajęcia dodatkowe z przedmiotów matematyczno-przyrodniczych. W ramach projektu zaplanowano także wizyty branżowe u pracodawców. Projekt trwa do 2027 r., a jego efekty będą odroczone w czasie. Niemniej jednak, z uwagi na swoją skalę i zaangażowanie niemalże wszystkich samorządów ma szansę realnie wpłynąć na zachęcenie młodzieży do pozostania w regionie. Nie zidentyfikowano dotychczas projektów o podobnym zasięgu realizowanych w województwie warmińsko-mazurskim.

W celu określenia skuteczności realizacji celu strategicznego warto w pierwszej kolejności przeanalizować zgodność działań realizowanych w Strategii z megatrendami europejskimi i krajowymi. Jednym z obserwowanych globalnie megatrendów jest „przyspieszenie technologiczne”<sup>50</sup>. W tym mieści się m.in. rozwój przemysłu 4.0 – obszar działań Strategii w ramach celu operacyjnego „Użyteczne kwalifikacje i kompetencje”. W diagnozie strategicznej regionu wskazano także na ogólny postęp techniczny umożliwiający zastępowanie pracy człowieka maszynami, a także pojawianie się nowych zawodów i specjalności oraz rozwój kształcenia dualnego i edukacji przez całe życie<sup>51</sup>. Na trend odpowiadają takie działania realizowane w regionie jak: włączanie mieszkańców (poprzez zdobywanie kwalifikacji) w gospodarkę cyfrową oraz rozwój kwalifikacji w zakresie zmian modelu funkcjonowania firm i procesów dostosowania do funkcjonowania w gospodarce cyfrowej. O skuteczności tych działań świadczy między innymi znaczący wzrost odsetka osób kształcących się ustawicznie w regionie, w latach 2020-2024. W kontekście kształcenia dualnego warto wspomnieć o współpracy Wydziału Nauk Ekonomicznych Uniwersytetu Warmińsko-Mazurskiego z Michelin Polska S.A oraz Wydziału Nauk Technicznych z firmą EXPOM S.A. oraz Citi Handlowy. W ramach współpracy studenci uczestniczą m.in. w programach stażowych u pracodawców, co daje praktyczne doświadczenie i zachęca młodych ludzi do pozostania w regionie. Na uwagę zasługują także inicjatywy tworzenia Branżowych Centrów Umiejętności (BCU), które nawiązują do specyfiki regionu. Dotychczas powstały już BCU w dziedzinie przemysłu meblarskiego w Zespole Szkół im. M. Rataja w Reszlu (powiat kętrzyński) oraz BCU przemysłu szklarskiego w Malinowie (powiat działdowski) oraz BCU dla przemysłu jachtowego w Ełku. Są to nowoczesne przestrzenie dydaktyczne dla uczniów i osób dorosłych, w których kształceni są specjaliści na potrzeby branż rozwijanych w regionie, co powinno w dalszej perspektywie wypełnić braki kadrowe. Ponadto BCU w powiecie ełckim jest jedynym w Polsce związanym z branżą

---

<sup>50</sup> Megatrendy społeczno-gospodarcze w kontekście koncepcji rozwoju kraju 2050. Trendy europejskie i krajowe. Monografia, Instytut Rozwoju Miast i Regionów, Warszawa-Kraków 2023.

<sup>51</sup> Diagnoza strategiczna województwa warmińsko-mazurskiego, Geoprofit, Warszawa, 2018 r.

jachtową, co odpowiada nie tylko na zapotrzebowanie rynkowe, ale może także zachęcić do zamieszkania w regionie nowe osoby, które chcą kształcić się w tym kierunku.

Jednym z obserwowanych globalnie megatrendów jest wzrost problemów społecznych<sup>52</sup>. Widoczne trendy (mające wpływ na cel „Kompetencje przyszłości”) to: starzenie się społeczeństw, wzrost nierówności społecznych, a także rozwój nowej edukacji w dobie sztucznej inteligencji (AI) i automatyzacji pracy. Problem starzenia się ludności regionu został zauważony już na etapie diagnozy prowadzonej na potrzeby przygotowania Strategii<sup>53</sup>. W diagnozie podkreślono, że proces starzenia się mieszkańców województwa warmińsko-mazurskiego postępuje szybciej niż w większości innych województw. W Strategii położono duży nacisk na rozwój usług, w tym także służących opiece nad osobami starszymi oraz na uczenie się przez całe życie. Jest to odpowiedź na starzenie się społeczeństwa. Jak wspomniano już w niniejszym rozdziale, w tym obszarze zaobserwowano pozytywne zmiany. Niemniej jednak udział osób w wieku poprodukcyjnym w regionie (wg danych BDL GUS) każdego roku wzrasta. Od 2020 r. do 2024 r. zaobserwowano wzrost o 2,4 pp. W 2024 r. udział osób w wieku poprodukcyjnym w populacji wyniósł 23,8%. Jest to najszybszy wzrost w skali kraju, na co zwracano uwagę już na etapie diagnozy. Pomimo realizacji licznych działań na rzecz wyhamowania tempa starzenia się, nie można mówić o pełnej skuteczności w tym obszarze. Jak wskazano w IDI oraz FGI konieczne jest dalsze podejmowanie działań związanych z zatrzymaniem młodych ludzi w regionie. Jednocześnie warto inwestować w tzw. srebrną gospodarkę tj. przekształcanie wyzwań demograficznych w szansę na rozwój dla gospodarki i poprawę jakości życia seniorów. Oznacza to prowadzenie działań na rzecz aktywizacji zawodowej osób starszych i utrzymywania w aktywności osób w wieku przed i po emerytalnym. Wobec tego, należy także rozwijać usługi medyczne i profilaktykę zdrowotną.

W regionie realizowane są (np. ze środków UE) działania służące cyfryzacji placówek edukacyjnych na poziomie lokalnym, a także wysokiej jakości staże i praktyki dostosowane do potrzeb rynku pracy, co odpowiada na trend związany z automatyzacją pracy i wykorzystaniem sztucznej inteligencji. W odniesieniu do nierówności społecznych, respondenci IDI zgodnie wskazują, że w regionie wciąż wyzwaniem pozostaje aktywizacja społeczna i zawodowa osób z terenów przygranicznych. Jest to widoczne m.in. w stopie bezrobocia. Wg danych BDL GUS za 2024 r. powiaty: bartoszycki, braniewski i kętrzyński charakteryzują się najwyższym bezrobociem w regionie (stopa bezrobocia powyżej 14%). W powiecie kętrzyńskim zanotowano w 2024 r. najwyższy wskaźnik beneficjentów środowiskowej pomocy społecznej na 10 tys. ludności (803 osób przy średniej wojewódzkiej 520). Trudne położenie tych obszarów dodatkowo spotęgowała agresja Rosji na Ukrainę

---

<sup>52</sup> Megatrendy społeczno-gospodarcze w kontekście koncepcji rozwoju kraju 2050. Trendy europejskie i krajowe. Monografia, Instytut Rozwoju Miast i Regionów, Warszawa-Kraków 2023.

<sup>53</sup> Diagnoza strategiczna województwa warmińsko-mazurskiego, Geoprofit, Warszawa, 2018 r.

zmniejszając liczbę klientów i turystów o osoby mieszkające w Rosji oraz uniemożliwiając współpracę z tym krajem np. w zakresie kultury czy ochrony środowiska.

Kolejnym megatrendem jest reorganizacja przestrzeni. Autorzy opracowania wskazują, że obok kurczących się miast są też inne obszary, które można nazwać peryferyjnymi, które charakteryzują się wysokim stopniem depopulacji i starzeniem się społeczności, a także utratą potencjału ekonomicznego. W województwie warmińsko-mazurskim będą to m.in. powiaty przygraniczne. Problem zróżnicowania warunków życia w regionie zauważano już na etapie przygotowywania Strategii, w której wskazano, że szczególnie trudna sytuacja występuje na obszarach wiejskich w północnej części regionu (przy granicy z Rosją) oraz wzdłuż wschodniej i południowej granicy.

W 2024 r., wg danych BDL GUS, udział osób w wieku poprodukcyjnym przekroczył 25% w powiecie bartoszyckim, kętrzyńskim oraz węgorzewskim (średnia dla regionu wyniosła 23,8%). Dodatkowo w powiatach: kętrzyńskim, bartoszyckim, węgorzewskim i gołdapskim obserwuje się niewielką aktywność nowych podmiotów, a co z tym związane potencjalnych miejsc pracy. Wskaźnik jednostek nowo zarejestrowanych w rejestrze REGON na 10 tys. ludności wyniósł w ww. powiatach poniżej 65, przy średniej regionalnej 78. Powyższe dane oraz opinie respondentów IDI wskazują, że konieczne jest większe zwrócenie uwagi na obszary peryferyjne. Na tę potrzebę prawdopodobnie odpowiedzą działania realizowane z poziomu krajowego w ramach planowanej do wdrożenia Strategii Rozwoju Polski do 2035 roku, gdzie dokonano delimitacji OSI odporności i rozwoju obszarów przy zewnętrznej granicy UE.

Jak wynika z IDI obecnie mocne strony regionu to przede wszystkim prężnie działające, profesjonalne organizacje pozarządowe, które skutecznie prowadzą dialog z samorządem. Wśród słabych stron można wymienić depopulację i drenaż mózgow. W regionie obserwuje się odpływ młodych i wykształconych osób do większych ośrodków (Warszawa, Gdańsk, Poznań) oraz spadek liczby urodzeń. Jedną ze słabych stron jest wciąż trudny dostęp do specjalistów, szczególnie w mniejszych miejscowościach oraz starzejąca się kadra medyczna i braki kadrowe w obszarze pomocy społecznej. Pomimo poprawy ogólnych warunków życia, wciąż słabszą stroną pozostaje niski stopień wynagrodzeń w porównaniu do innych regionów oraz relatywnie wysokie bezrobocie w skali kraju<sup>54</sup>.

Szansą dla regionu są fundusze skierowane na rejony przygraniczne, które mogą realnie poprawić sytuację społeczną w północnych powiatach. Można wymienić tu *Rządowy program rozwoju północno-wschodnich obszarów przygranicznych na lata 2024-2030*, w ramach którego przeznaczono środki m.in. na działania służące poprawie stanu infrastruktury edukacyjnej, zdrowotnej i społecznej w celu zwiększenia dostępności lub jakości usług publicznych. Ważnym źródłem

---

<sup>54</sup> Na podstawie IDI oraz FGI.

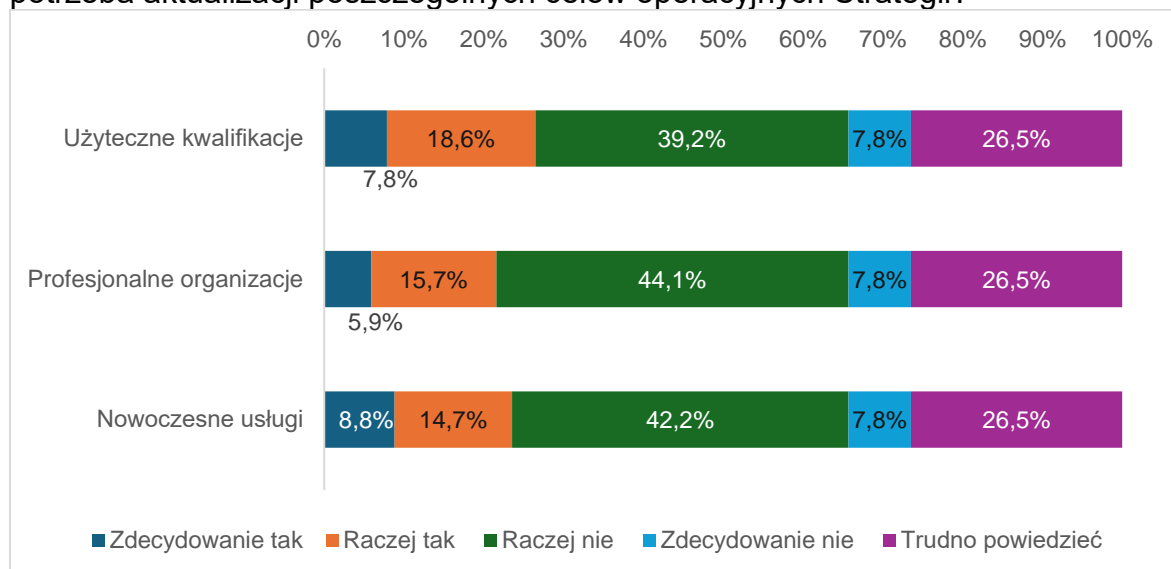
dofinansowania jest także program *Interreg Polska-Litwa 2021-2027*. Po agresji Rosji na Ukrainę program ten został znacznie rozszerzony, aby zrekompensować regionom przygranicznym utratę współpracy z obwodem królewieckim. W ramach tego programu możliwe jest m.in. pozyskanie środków na modernizację szpitali i przychodni, zakup sprzętu medycznego, wspólne szkolenia personelu oraz rozwój telemedycyny i usług mobilnych. Z kolei w programie *Interreg Południowy Bałtyk 2021-2027*, województwo warmińsko-mazurskie zyskało większe możliwości niż w poprzednich latach. Od grudnia 2023 roku obszar wsparcia został rozszerzony – obecnie obejmuje nie tylko subregion elbląski, ale także subregion olsztyński. W ramach programu możliwe jest współfinansowanie m.in. projektów wdrażających nowoczesne rozwiązania cyfrowe w usługach publicznych i zarządzaniu (np. e-zdrowie, cyfrowe narzędzia dla turystyki).

**W odniesieniu do celu „Kompetencje przyszłości” za największe zagrożenie uznaje się aktualnie drastyczny spadek liczby mieszkańców. Wg prognozy GUS na rok 2030 liczba osób w wieku przedprodukcyjnym wyniesie 207 143, produkcyjnym 762 602 a poprodukcyjnym 343 745. W stosunku do roku 2024 r. oznacza to spadek o 74 162 osoby w wieku produkcyjnym i wzrost o 22 318 osób w wieku poprodukcyjnym. W prognozach na kolejne lata widać wyraźny spadek osób w wieku przedprodukcyjnym i produkcyjnym oraz wzrost osób z ostatniej grupy wiekowej.**

#### **Trafność i aktualność celu strategicznego**

Cel strategiczny „Kompetencje przyszłości” należy uznać za trafny, ponieważ obejmuje najważniejsze potrzeby regionu w zakresie rozwoju kapitału społecznego oraz różnego rodzaju usług. Cel pozostaje nadal aktualny. Wpływ mają na to wspomniane już w niniejszym rozdziale starzenie się społeczeństwa i co z tym związane rozwijanie tzw. silver economy oraz postępująca cyfryzacja i automatyzacja pracy, a także nierównomierny rozwój regionu pod kątem usług społecznych. Potwierdzają to zarówno przedstawiciele samorządów, jak i osoby uczestniczące w opracowaniu strategii *Warmińsko-Mazurskie 2030* oraz przedstawiciele organizacji. Przedstawiciele JST uczestniczący w badaniu ilościowym ocenili trafność celu na 6,14 (w skali od 1 do 10), natomiast jego aktualność na 7,6. Z kolei koordynatorzy w pełni zgodzili się (ocena 10) co do trafności i aktualności celu. W opinii badanych konieczne jest także „odczarowanie” negatywnego wizerunku szkół branżowych i ścisła współpraca z biznesem w celu zatrzymania specjalistów w regionie. Ponadto, należy w dalszym ciągu inwestować w budowanie infrastruktury opiekuńczej i medycznej. Należałoby rozważyć uwzględnienie w Strategii dedykowanych działań służących rozwojowi kluczowych kompetencji w obszarze sztucznej inteligencji (AI Skills) na rynku pracy. Przyczyniłoby się to do jeszcze lepszej odpowiedzi na trend, jakim jest postępująca automatyzacja pracy.

Wykres 12. Rozkład odpowiedzi na pytanie: Czy uważają Państwo, że istnieje potrzeba aktualizacji poszczególnych celów operacyjnych Strategii?



Źródło: opracowanie własne na podstawie wyników badania z JST (n=102).

Mniej niż 1/3 samorządów dostrzega potrzebę aktualizacji celu „Kompetencje przyszłości”. Jest to zgodne z opiniami osób uczestniczących w IDI i FGI. Ewentualne aktualizacje powinny dotyczyć silniejszego zaakcentowania w Strategii skutków depopulacji i starzenia się społeczeństwa.

**Proponuje się uwzględnienie w Strategii dedykowanych działań ukierunkowanych na „srebrną gospodarkę”, w tym usługi opiekuńcze oraz infrastrukturę dla osób starszych i z niepełnosprawnością.**

W odniesieniu do celu „Kompetencje przyszłości” ważne jest także strategiczne zarządzanie migracjami. Osoby przybywające do regionu, przy odpowiednim wsparciu mogą stać się wartościowymi pracownikami i m.in. wypełniać luki na rynku pracy. Kwestię migracji w regionie szerzej opisano w rozdziale 8.1.

### 3.2 Inteligentna produktywność

Cel strategiczny „Inteligentna produktywność” obejmuje trzy cele operacyjne:

- Satysfakcjonująca praca;
- Inteligentna specjalizacja;
- Wysoka konkurencyjność.

Pierwszy z celów operacyjnych, „Satysfakcjonująca praca”, jest odpowiedzią na potrzebę stworzenia warunków do podejmowania przez mieszkańców pracy zgodnej z ich kompetencjami i ambicjami. W tym ujęciu polityka regionalna powinna sprzyjać przyciąganiu inwestorów i rozwojowi przedsiębiorczości, a w konsekwencji generowaniu satysfakcjonujących miejsc pracy. Dotychczasowy poziom wskaźników przypisanych do tego celu operacyjnego wskazuje, że w latach 2020-2024 nie nastąpiła wyraźna poprawa sytuacji w tym zakresie.

Tabela 6. Wskaźniki monitoringowe celu operacyjnego 2.1 „Satysfakcjonująca praca”

WSKAŹNIK	cel w Strategii	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024
% mieszkańców zadowolonych z wykonywanej obecnie pracy	wzrost	---	---	54,9	46,7	56,9	55,2	52,6
% mieszkańców twierdzących, że w województwie warmińsko-mazurskim można znaleźć satysfakcjonującą pracę	wzrost	---	---	50,0	46,9	47,2	54,2	55,4
Nowo zarejestrowane podmioty gospodarki narodowej na 10 tys. ludności	wzrost	86	84	75	81	78	81	78
Osoby fizyczne prowadzące działalność gospodarczą na 1000 ludności	wzrost	63	66	71	74	76	78	79
Liczba projektów i/lub inicjatyw na rzecz przedsiębiorców	---	---	---	13	16		11	
Liczba projektów i/lub inicjatyw na rzecz rozwoju parków naukowo-technologicznych, inkubatorów technologicznych, inkubatorów przedsiębiorczości	---	---	---	3	4		3	

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych BDL GUS oraz raportów okresowych z realizacji Strategii.

Pierwszy ze wskaźników oparty jest na wynikach badania *Barometr społeczny* prowadzonego corocznie wśród mieszkańców województwa. Wyniki na przestrzeni ostatnich lat wskazują na stosunkowo stały poziom zadowolenia mieszkańców z wykonywanej obecnie pracy wynoszący ok. 55%. Jedyna istotna zmiana nastąpiła w roku 2021, gdy wskaźnik spadł do poziomu 46,7%, jednak już po roku wrócił do poprzedniego poziomu. W latach 2022 oraz 2023 poziom satysfakcji mieszkańców z pracy wynosił odpowiednio 56,9% oraz 55,2% i tym samym był wyższy niż w roku bazowym (2020). W ostatnim roku spadł do nieznacznie poniżej poziomu bazowego, w związku z czym cel nie jest obecnie zrealizowany. Tym niemniej analizując wyniki na przestrzeni ostatnich lat, należy zakładać, że jest wysoce prawdopodobne, że w roku 2030 cel zostanie osiągnięty i wskaźnik będzie oscylował w przedziale 55-60%.

Podobne wahania odnotował drugi wskaźnik mierzący poziom zadowolenia mieszkańców z pracy, choć w tym wypadku akcent położony jest na możliwość znalezienia satysfakcjonującej pracy. Jest on także monitorowany na podstawie wyników badania *Barometr społeczny*. Jego wartość bazowa (na rok 2020) wynosiła 50%, po czym wyraźnie spadła (rok 2021 – 46,9%), by w kolejnych trzech pomiarach stopniowo rosła aż do 55,4%. Tym samym założony cel końcowy na rok 2030 został już osiągnięty i – podobnie jak pierwszy wskaźnik – należy się spodziewać, że utrzyma poziom 55-60%.

Kolejne dwa wskaźniki mierzące stopień realizacji celu operacyjnego dotyczą aktywności gospodarczej w regionie. Pierwszy z nich – nowo zarejestrowane podmioty gospodarki narodowej na 10 tys. ludności – na przestrzeni ostatnich pięciu lat waha się w przedziale 75-81. Tym samym nie osiąga celu określonego jako wzrost w stosunku do roku 2018, kiedy wynosił 86. Należy przy tym zaznaczyć, że wartość bazowa tego wskaźnika została określona dla roku, w którym była rekordowo wysoka. Sugeruje się rozważenie, czy przy aktualizacji Strategii wartość bazowa tego wskaźnika nie powinna zostać określona – podobnie jak w przypadku wcześniejszych wskaźników odnoszących się do tego celu operacyjnego – dla roku 2020.

Czwarty ze wskaźników, określa liczbę osób fizycznych prowadzących działalność gospodarczą na 1000 ludności. Jego wartość stale rośnie od roku 2018 i na przestrzeni ostatnich sześciu lat wzrosła z 63 do 79. Obecna wartość jest zdecydowanie powyżej celu określonego jako wzrost w stosunku do bazowego roku 2018 (poziom 63). Przy czym należy rozważyć, czy ze względu na porównywalność także w przypadku tego wskaźnika wartość bazowa nie powinna zostać zmodyfikowana na rok 2020, gdy wynosiła 71. Tym niemniej nie identyfikuje się zagrożenia dla osiągnięcia zakładanej wartości docelowej tego wskaźnika. Warto przy tej okazji wskazać, że ostatni wskaźnik w lepszy sposób mierzy poziom przedsiębiorczości w regionie niż wskaźnik poprzedni. Przewiduje się, że liczba nowych podmiotów gospodarki narodowej nie będzie stale rosła i po osiągnięciu pewnego poziomu może w kolejnych latach spadać. Co więcej, dla pełnego obrazu, powinna być równolegle mierzona liczba przedsiębiorstw wyrejestrowanych/zlikwidowanych. Chcąc monitorować przedsiębiorczość mieszkańców regionu poprzez liczbę przedsiębiorstw, lepsze jest opieranie wniosków na wskaźniku „Osoby fizyczne prowadzące działalność gospodarczą na 1000 ludności”.

W ramach celu operacyjnego „Satysfakcjonująca praca” w pierwszej połowie okresu wdrażania Strategii zrealizowano szereg projektów i inicjatyw. Według danych zawartych w raportach okresowych (XVIII za rok 2020 oraz XIX za lata 2021-2023) łącznie zrealizowano 51 przedsięwzięć o wartości wynoszącej blisko 2 mld zł. Co trzeci (17 z 51) z tych projektów został wsparty finansowo lub organizacyjnie przez Samorząd Województwa. Projekty te były skierowane przede wszystkim do przedsiębiorców (łącznie 40 w latach 2020-2024), do osób z niepełnosprawnościami oraz dotyczyły aktywizacji osób poszukujących pracy. Wśród pozostałych inicjatyw znalazły się działania skierowane na rozwój parków naukowo-technologicznych, inkubatorów technologicznych i przedsiębiorczości (łącznie 10 w latach 2020-2024), a także wpływające na wzrost popytu na pracę o wysokich kwalifikacjach oraz skierowane na rozwój społecznej odpowiedzialności biznesu.

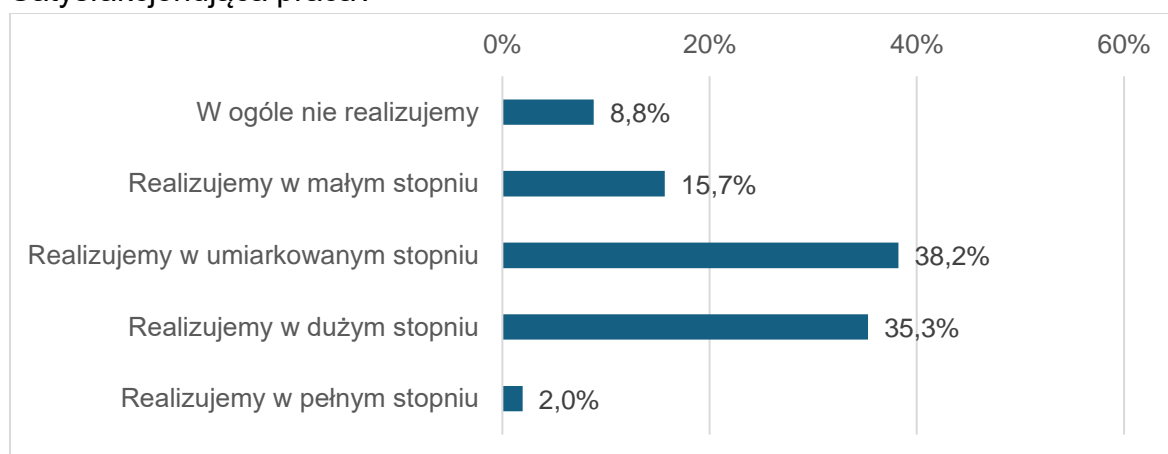
Udział w przedsięwzięciach wzięło blisko 37 tys. osób, z czego ponad 14 tys. wzięło udział w szkoleniach. Jest to istotne z punktu widzenia celu operacyjnego „Satysfakcjonująca praca”, gdyż osoby uczestniczące w szkoleniach miały okazję podnieść swoje kompetencje, a tym samym zwiększyć swoją pozycję na rynku pracy.

Dzięki prowadzonym przedsięwzięciom powstały 192 nowe firmy, a blisko 3200 osób podjęło działalność gospodarczą. Jest to wysoka wartość biorąc pod uwagę skalę województwa warmińsko-mazurskiego i stosunkowo niewielki poziom przedsiębiorczości w regionie.

W ramach kierunku działań „Miejsca pracy wysokiej jakości” wspierano zmiany organizacyjne w firmach, w tym związane z wykorzystaniem nowoczesnych technologii, a także wdrażanie rozwiązań zwiększających wydajność pracy, w tym cyfryzację, automatyzację i robotyzację. Przedsięwzięcia dotyczyły także wsparcia osób rozpoczynających pracę na własny rachunek. Tego typu działań było najwięcej (34) w ramach celu operacyjnego „Satysfakcjonująca praca”. Podobna liczba przedsięwzięć (33) realizowała kierunek „Informacja i promocja”, w ramach którego prowadzono doradztwo w zakresie rozpoczynania i prowadzenia działalności gospodarczej oraz promowano postawy przedsiębiorcze. Projekty były realizowane we wszystkich gminach województwa, jednak największa ich liczba była w części zachodniej – powiatach elbląskim oraz ostródzkim.

Z punktu widzenia samorządów realizacja zadań związanych z celem operacyjnym „Satysfakcjonująca praca” jest istotna. Blisko  $\frac{3}{4}$  respondentów biorących udział w badaniu ilościowym oceniła, że realizuje tego typu działania w stopniu umiarkowanym (38,2%) lub dużym (35,3%). Jedynie 8,8% przedstawicieli JST stwierdziło, że takich działań nie realizuje. Ci ostatni, zapytani o powody, dla których nie realizują tego celu, wskazywali na brak środków finansowych oraz braki kadrowe. W przypadku gmin wiejskich odpowiadało, że ze względu na dominujące tereny rolnicze, nie ma zainteresowania zakładaniem nowych firm i możliwości w prowadzeniu działań na poziomie gminy są ograniczone.

Wykres 13. Rozkład odpowiedzi na pytanie „W jakim stopniu realizują Państwo w swoim samorządzie działania mające na celu realizację celu operacyjnego Satysfakcjonująca praca?”



Źródło: opracowanie własne na podstawie wyników badania z JST (n=102).

Warto zwrócić uwagę na działania, które w największym stopniu przyczyniają się do realizacji celu operacyjnego. Ocenia się, że są nimi wszelkie projekty, które mają na celu wsparcie instytucji służących w przyszłości rozwijaniu postaw przedsiębiorczych.

Można wśród nich wskazać projekty realizowane na rzecz parków naukowo-technologicznych, inkubatorów przedsiębiorczości, instytucji otoczenia biznesu, a także tworzenie stref gospodarczych. Jako przykład można podać wsparcie dla Warmińsko-Mazurskiej Specjalnej Strefy Ekonomicznej, a następnie Polskiej Strefy Inwestycji. Z punktu widzenia efektywności wydatkowania środków z poziomu regionalnego, zasadne jest także finansowanie projektów systemowych WUP w Olsztynie, a także wspieranie i rozwijanie działalności Warmińsko-Mazurskiej Agencji Rozwoju Regionalnego. **Część środków regionalnych powinna więc wspierać przedsiębiorczość pośrednio, poprzez finansowanie działalności lub projektów podejmowanych przez wyspecjalizowane w tym kierunku instytucje. W takich sytuacjach, dopiero w dalszej kolejności następować powinno wsparcie ze strony tych instytucji ukierunkowane bezpośrednio na potrzeby przedsiębiorców i pracowników.** Jeden z respondentów wspominał w trakcie badania:

„[Strategia] nie ma bezpośrednich narzędzi do kształtowania zatrudnienia. Strategia regionalna może koordynować, inspirować i wspierać, ale nie bezpośrednio tworzyć miejsca pracy.”

– odpowiedź na pytanie otwarte, badanie ilościowe z JST.

**Drugi z celów operacyjnych** w ramach celu strategicznego „Inteligentna produktywność” odnosi się do koncepcji wspierania rozwoju gospodarczego poprzez regionalne inteligentne specjalizacje. Instytucje samorządu regionalnego mają za zadanie wspieranie i inicjowanie współpracy pomiędzy przedsiębiorcami a instytucjami naukowymi w celu prowadzenia prac B+R oraz komercjalizacji ich wyników. W Strategii zapisano trzy główne inteligentne specjalizacje: Drewno i meblarstwo, Żywność wysokiej jakości oraz Ekonomia wody. Równocześnie wskazano pięć zagadnień horyzontalnych: Bezpieczeństwo, Logistyka, ICT, Targi i promocja oraz Finansowanie. W roku 2022 do powyższego katalogu dodano czwartą specjalizację główną Zdrowe życie<sup>55</sup>. **W związku z tym, w zaktualizowanej Strategii należy uwzględnić czwartą IS.** W poniższej tabeli przedstawiono poziom realizacji wskaźników przypisanych do tego celu operacyjnego.

Tabela 7. Wskaźniki monitoringowe celu operacyjnego 2.2 „Inteligentna specjalizacja”

WSKAŹNIK	cel w Strategii	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024
% przedsiębiorców potwierdzających współpracę w danym roku ze środowiskiem nauki i B+R w województwie warmińsko-mazurskim	wzrost	---	---	3,0	1,1	3,6	3,3	7,1
% przedsiębiorców zadowolonych ze	wzrost	---	---	91	100	93,9	86,2	88,7

<sup>55</sup> Uchwała Zarządu Województwa Warmińsko-Mazurskiego z dn. 29.08.2022 r.

WSKAŹNIK	cel w Strategii	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024
współpracy ze środowiskiem nauki i B+R w województwie warmińsko-mazurskim								
Zatrudnienie w firmach z branż sklasyfikowanych do inteligentnych specjalizacji (jako % zatrudnienia w województwie ogółem)	wzrost	46,6	46,4	43,7	44,1	47,9	46,2	45,9
Wartość dodana brutto w branżach powiązanych z inteligentnymi specjalizacjami jako % wartości dodanej brutto województwa ogółem (mierzona w cenach bieżących)	wzrost	45,1	44,7	42,0	41,7	47,6	44,3	46,5
Wartość eksportu towarów zaliczanych do inteligentnych specjalizacji	wzrost pow. śr. w kraju	7 835	8 448	8 089	9 005	11 683	10 716	10 299
Liczba projektów i/lub inicjatyw na rzecz rozwoju inteligentnych specjalizacji	---			22	63			43
Liczba projektów i/lub inicjatyw realizowanych we współpracy biznes – nauka	---			8	20			5

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych BDL GUS oraz raportów okresowych z realizacji Strategii.

Podobnie jak w przypadku poprzedniego celu operacyjnego, analiza wskaźników wskazuje, że co do zasady sytuacja pozostaje na podobnym poziomie jak w latach 2018-2020, ewentualnie następuje poprawa.

Zacząć jednak należy od pozytywnego wyjątku. Pierwszy ze wskaźników (procent przedsiębiorców potwierdzających współpracę w danym roku ze środowiskiem nauki i B+R w województwie warmińsko-mazurskim) w pierwszym roku wdrażania Strategii gwałtownie spadł (z poziomu 3% do 1,1%), by następnie utrzymywać się na poziomie 3-4%. Natomiast w roku 2024 wzrósł on gwałtownie notując rekordowy poziom 7,1%. Jest to wynik bardzo pozytywny i oznacza, że osiągnięty został cel określony jako wzrost w stosunku do roku bazowego. Tym niemniej, ciężko znaleźć jednoznaczne uzasadnienie dla tak wyraźnego wzrostu, w związku z czym należy obserwować dalszą dynamikę tego wskaźnika.

Kolejne wskaźniki wykazują zdecydowanie mniejsze wahania, a stopień osiągnięcia wartości docelowych wygląda różnie. Zdecydowana większość spośród przedsiębiorców podejmujących współpracę ze środowiskiem nauki i B+R jest z niej

zadowolona. W roku 2020 było to rekordowe 100%, jednak należy zwrócić uwagę, że w tym samym roku skala współpracy była minimalna. W kolejnych latach wartość wskaźnika spadła do poziomu ok. 90%. Tym niemniej ocenia się, że realne jest osiągnięcie celu, tj. wzrostu w stosunku do roku bazowego, w którym odsetek wynosił 91.

Podobną sytuację identyfikuje się w przypadku kolejnego wskaźnika pokazującego odsetek zatrudnienia w firmach zaliczanych do IS. W roku bazowym wynosił on 46,6%, by w kolejnych latach wahać się 44-48%. Pomimo tego, że w roku 2024 odsetek ten jest niższy o 0,7 w stosunku do roku bazowego, można zakładać, że cel w postaci wzrostu w stosunku do wartości bazowej może zostać osiągnięty, w związku z czym nie rekomenduje się jego zmiany. Zbliżoną dynamikę wykazuje także wskaźnik „Wartość dodana brutto w branżach powiązanych z inteligentnymi specjalizacjami jako % wartości dodanej brutto województwa ogółem”, który w roku bazowym wynosił 45,1%, by w roku 2021 spaść do 41,7%, a następnie gwałtownie wzrosnąć do poziomu 46-47%, na którym utrzymuje się do tej pory. Bacznie należy zaś się przyjrzeć wskaźnikowi „Wartość eksportu towarów zaliczanych do inteligentnych specjalizacji”, który do roku 2022 systematycznie rósł, lecz w latach 2023-2024 odnotowywał spadki. Osiągnięcie wartości docelowej może być tym trudniejsze, gdy weźmie się pod uwagę, że eksport powinien nie tylko rosnąć, ale dynamika wzrostu powinna być szybsza niż na poziomie kraju. Tym niemniej nie rekomenduje się zmiany celu w przypadku tego wskaźnika, gdyż jego obniżenie oznaczałoby dopuszczenie sytuacji, w której eksport w branżach związanych z IS rośnie wolniej niż na poziomie kraju.

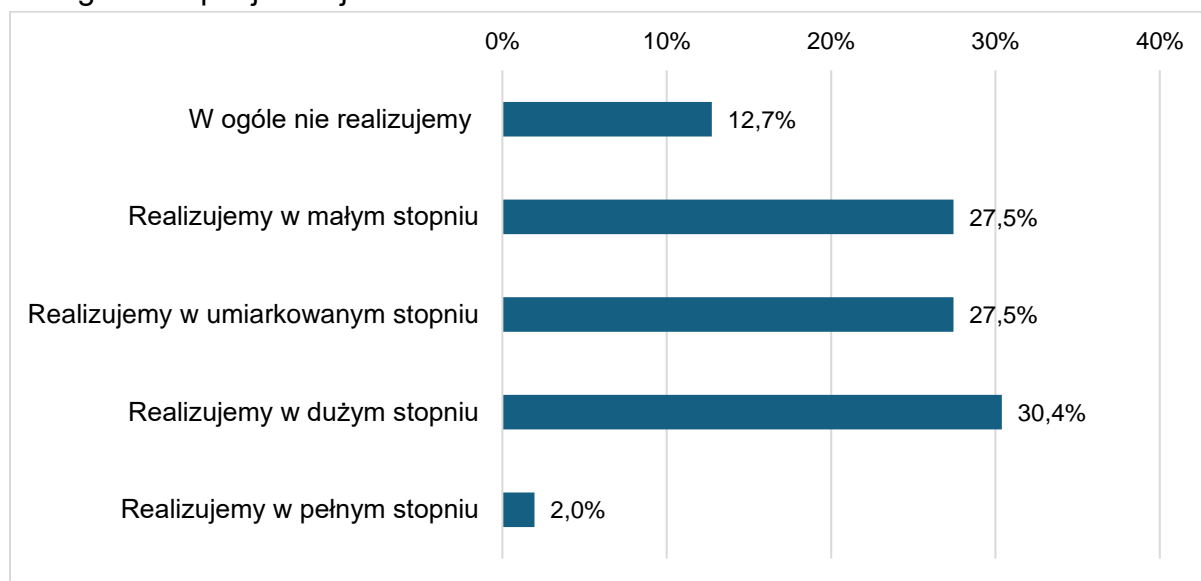
W latach 2020-2024 zrealizowano 128 projektów lub inicjatyw na rzecz wsparcia inteligentnych specjalizacji. Spośród 85 tego typu projektów realizowanych w latach 2020-2023, 60 wspierało IS Żywność wysokiej jakości, 34 IS Ekonomia wody, zaś 9 IS Drewno i meblarstwo. Ponadto realizowano szereg projektów, które ogólnie wspierały inteligentne specjalizacje oraz bezpośrednio skierowanych do firm w związku z ich rozwojem innowacyjnym, a także realizowanych przez instytucje B+R. Zgodnie z danymi zawartymi w Raportach okresowych z realizacji Strategii, w projektach i inicjatywach realizujących cel operacyjny udział wzięło ponad 267 tys. osób i przeszkolono ok. 2300 osób. Uczestniczyło w nich blisko 2400 organizacji, w tym 1361 firm. Co istotne, w wyniku przedsięwzięć realizowanych w latach 2020-2023 zgłoszono 100 wniosków patentowych a 103 organizacje zwiększyły poziom profesjonalizacji działania.

Najwięcej przedsięwzięć było realizowanych w ramach kierunku A. „Produkty i usługi wysokiej jakości”. Wśród nich najistotniejsze były projekty i inicjatywy związane ze wspieraniem innowacyjności, w tym z tworzeniem nowych konkurencyjnych przedsiębiorstw i rozwoju innowacji w firmach już działających w IS. Ważne są także działania sprzyjające transferowi wiedzy i technologii, gdyż bezpośrednio przyczyniają się do zwiększenia współpracy pomiędzy biznesem a nauką oraz do komercjalizacji wyników prac B+R. Niewiele mniej przedsięwzięć podjęto w ramach kierunku E. „Współpraca i specjalizacja”, który też ma sprzyjać inicjowaniu i

tworzeniu współpracy, poszukiwaniu nowych obszarów specjalizacji, kreowaniu współpracy pomiędzy firmami a instytucjami naukowymi oraz tworzeniu centrów kompetencji IS.

Badanie jednostek samorządu terytorialnego pokazało, że przedsięwzięcia związane z celem operacyjnym „Inteligentne specjalizacje” na poziomie lokalnym są realizowane rzadziej niż w przypadku celu „Satysfakcjonująca praca”. Blisko 1/3 badanych określiło, że cel ten realizują w stopniu dużym lub pełnym, zaś 55% realizuje go w stopniu małym lub umiarkowanym.

Wykres 14. Rozkład odpowiedzi na pytanie „W jakim stopniu realizują Państwo w swoim samorządzie działania mające na celu realizację celu operacyjnego Inteligentna specjalizacja?”



Źródło: opracowanie własne na podstawie wyników badania z JST (n=102).

Jako barierę przed większym zaangażowaniem we wspieranie IS z poziomu lokalnego wskazuje się brak odpowiednich środków finansowych, ale także brak odpowiedniego zaplecza technologicznego. Podejmowanie inicjatyw w tym zakresie wymaga posiadania odpowiedniego zaplecza technologicznego, a na jego stworzenie gminy nie mają środków własnych ani nie mają dostępu do odpowiednich źródeł finansowania. Jeden z respondentów określił ten problem w następujący sposób:

„Brakuje partnerstw z uczelniami, instytucjami badawczymi oraz firmami technologicznymi, które mogłyby wspierać rozwój innowacyjnych branż w gminie. Ograniczone środki i brak specjalistów utrudniają rozwinięcie projektów w tym obszarze.”

– odpowiedź na pytanie otwarte, badanie ilościowe z JST.

Ocenia się, że założenia polityki regionalnej zgodnie z którą rozwój gospodarczy i innowacyjny regionu koncentrować się powinien wokół inteligentnych specjalizacji, pozytywnie wpływa na osiągnięcie celów Strategii. Podobnie jednak jak w przypadku opisywanej wcześniej spójności ekonomicznej, ciężko ocenić, że w latach 2020-2025

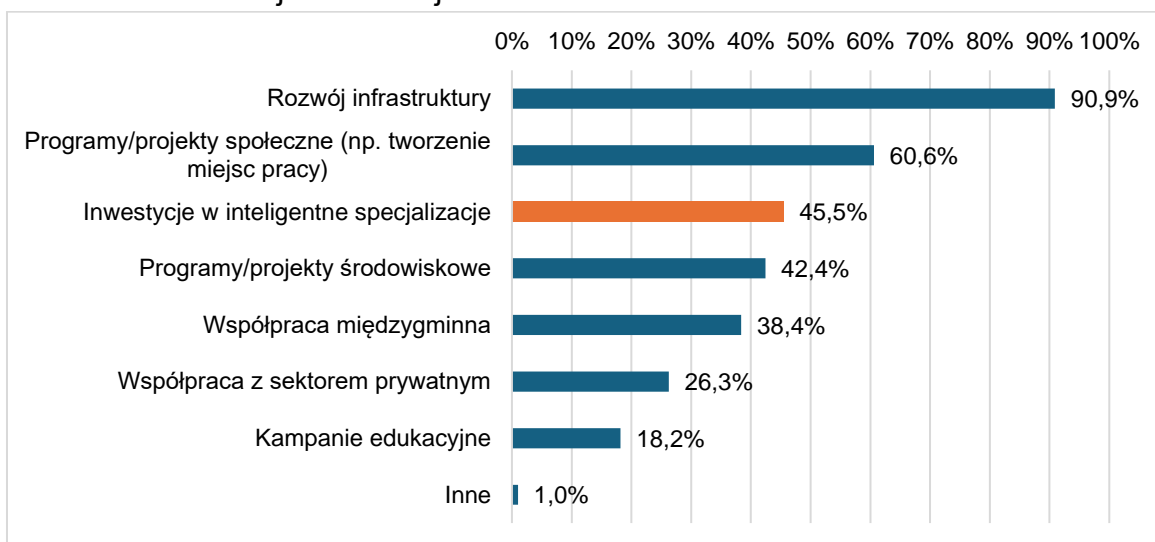
nastąpił wyraźny przełom w dążeniu do zwiększenia przedsiębiorczości i innowacyjności woj. warmińsko-mazurskiego.

W pierwszej kolejności należy pozytywnie ocenić dobór regionalnych IS. Pierwotne trzy główne IS są dość mocno powiązane z warunkami regionu, jego potencjałem i doświadczeniem. Produkcja żywności wysokiej jakości powiązana jest z rolniczym charakterem regionu i tym, że w kolejnych latach w dużej części województwa ten charakter się nie zmieni. Uwzględnienie IS Ekonomia wody oraz IS Drewno i meblarstwo pokazują zaś silne strony uwarunkowań przyrodniczych i dają możliwość ich wykorzystania w innowacyjny sposób. Trzy pierwotne główne IS wykorzystują więc endogeniczny potencjał regionu. Również pozytywnie ocenia się dodanie w roku 2022 czwartej IS Zdrowe życie. W regionie funkcjonowały dotychczas firmy prowadzące działalność w tym zakresie, jednak dostrzega się potencjał do zwiększenia ich zakresu, liczby świadczonych usług, przyciągnięcia klientów z innych regionów i krajów. Nie jest to więc branża, która jest tak silnie osadzona w regionie jak trzy poprzednie i nie ma tak dużego doświadczenia, lecz na pewno jest to specjalizacja, którą należy rozwijać. Dostrzega się też pole do wsparcia, także infrastrukturalnego, ze strony władz regionu lub z poziomu samorządów lokalnych. **Obowiązujące obecnie cztery IS mają duży udział w gospodarce regionu, gdyż stanowią ponad 20% zarejestrowanych i firm i zatrudniają blisko połowę pracowników.** Poziom eksportu firm działających w ramach IS na przestrzeni lat wyraźnie wzrósł, w szczególności w ramach IS Drewno i meblarstwo. Tym niemniej nie jest to wzrost gwałtowny, a w roku 2023 zanotowano wręcz spadki.

Każda z branż określonych jako regionalne inteligentne specjalizacje borykała się w latach 2020-2025 z poważnymi problemami determinowanymi przez czynniki zewnętrzne. Trwająca pandemia Covid-19 przyczyniła się czasowo do zmniejszenia potencjału w IS Ekonomia wody, choć z drugiej strony w okresach mniejszych restrykcji, możliwość spędzania czasu na obszarach stosunkowo mało zaludnionych oraz na akwenach sprzyjała turystyce w regionie i pośrednio wpływała na tę specjalizację. Wysoka inflacja, w tym rosnące ceny energii oraz gwałtowny wzrost kosztów prac budowlanych przyczyniły się do zahamowania inwestycji, w tym niezbędnych działań w zakresie infrastruktury rozwijającej potencjał inteligentnych specjalizacji. W końcu agresja Rosji na Ukrainę i związane z nią sankcje gospodarcze oraz ograniczenia w ruchu mieszkańców, istotnie ograniczyły potencjał rozwojowy, w szczególności w IS Żywność wysokiej jakości, IS Ekonomia wody, a także nowej IS Zdrowe życie.

Zarówno eksperci biorący udział w badaniu jakościowym, jak i przedstawiciele JST będący respondentami badania ankietowego, dostrzegają dużą skuteczność wspierania rozwoju regionalnego poprzez inteligentne specjalizacje. Kategoria ta zajęła trzecie miejsce wśród działań najskuteczniej realizujących cele Strategii ustępując powszechnie wskazywanym jako najskuteczniejsze, inwestycjom w infrastrukturę oraz programom/projektom społecznym.

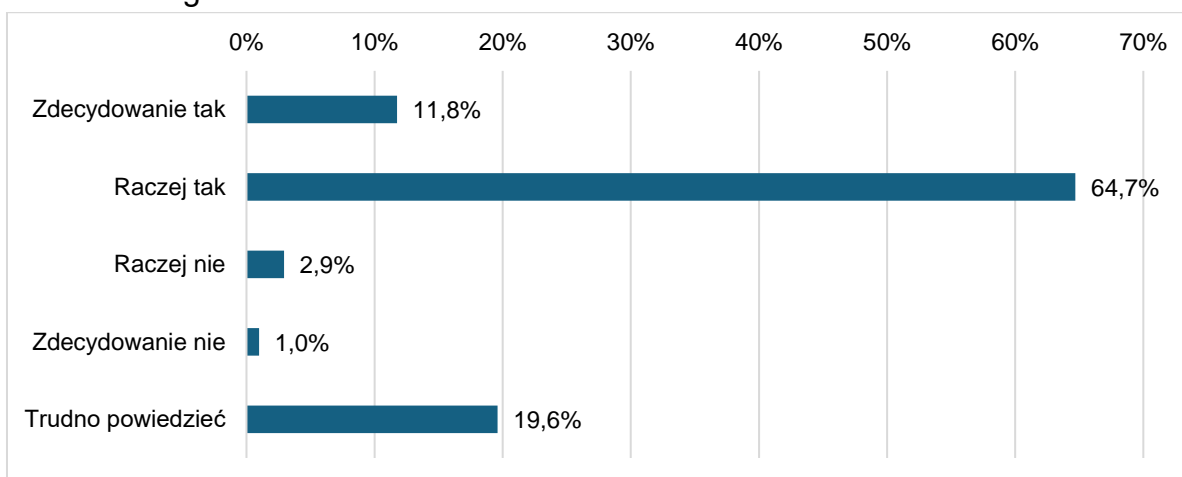
Wykres 15. Rozkład odpowiedzi na pytanie Jakie działania w realizacji Strategii są w Pana/i odczuciu najskuteczniejsze?



Źródło: opracowanie własne na podstawie wyników badania z JST (n=102).

W opinii przedstawicieli JST biorących udział w badaniu ilościowym koncentracja polityki regionalnej na inteligentnych specjalizacjach pozytywnie wpłynęła na realizację celów Strategii (łącznie ponad 76% odpowiedzi twierdzących). Warto przy tym jednak zauważyć, że dominowały odpowiedzi „raczej tak”, których było 64,7%. Stosunkowo dużo było także osób, które nie były w stanie ocenić tego wpływu (19,6%).

Wykres 16. Rozkład odpowiedzi na pytanie „Czy Pana/i zdaniem polityka koncentracji na inteligentnych specjalizacjach pozytywnie wpłynęła na realizację celów Strategii?”



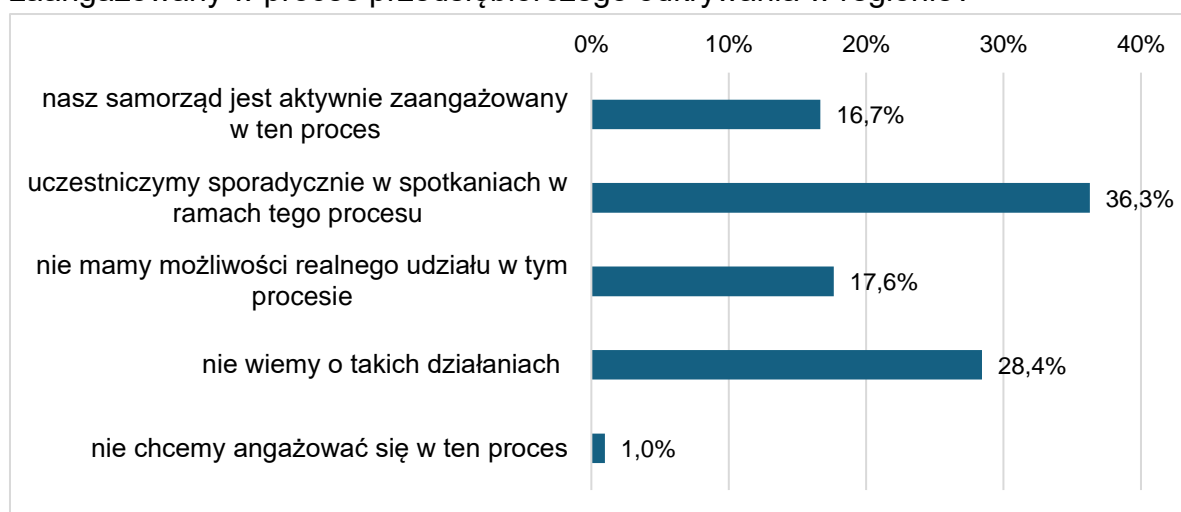
Źródło: opracowanie własne na podstawie wyników badania z JST (n=102).

Istnieje jednak przekonanie, że rozwój IS to raczej kompetencje władz regionu i dużych miast, ewentualnie instytucji ukierunkowanych na to – IOB, instytucji naukowych i badawczych, a także samych przedsiębiorców. Z poziomu gmin wsparcie IS może odbywać się jedynie sporadycznie i punktowo w zakresie możliwości finansowych, kadrowych i kompetencyjnych. Idzie za tym również kwestia

finansowania wsparcia systemu IS, dla którego źródłem powinny być środki w dyspozycji władz regionu, w tym regionalne fundusze unijne, nie zaś budżety gminne.

Ocenia się też, że proces przedsiębiorczego odkrywania (PPO) prowadzony w regionie jest skuteczny, tzn. pozwolił na wyłonienie (pierwotnie) trzech IS powiązanych najsilniej z potencjałem endogenicznym regionu, a następnie na dodanie czwartej IS, która ma największy potencjał rozwojowy. W PPO udział biorą regionalne IOB w miarę swoich możliwości i skali działalności, jednak należy pamiętać, że ich potencjał nie jest duży. Problemem jest np. brak silnych klastrów, które mogłyby wpływać na proces wspierania IS. Zaangażowanie JST, na podstawie deklaracji respondentów badania ilościowego, jest umiarkowane.

Wykres 17. Rozkład odpowiedzi na pytanie „Czy Pana/i samorząd jest zaangażowany w proces przedsiębiorczego odkrywania w regionie?”



Źródło: opracowanie własne na podstawie wyników badania z JST (n=102).

Nieco ponad połowa JST uczestniczy w PPO, z czego 16,7% ocenia swój udział jako aktywny. Z drugiej strony 17,6% JST nie ma możliwości realnego udziału, a aż 28,4% nie wie o takich działaniach. Szczególnie niepokoją te ostatnie dane, które świadczą o tym, że działania informacyjne ze strony jednostek koordynujących PPO mogą być niewystarczające. Zakłada się, że nie wszystkie gminy muszą brać aktywny udział w procesie – w szczególności dotyczy to gmin wiejskich, w których działalność innowacyjna nie jest prowadzona, ani nie dysponują one potencjałem rozwojowym w zakresie IS. W tym przypadku ich obowiązkowy udział w PPO byłby nieuzasadniony. Tym niemniej, istotne jest by wszystkie samorządy wiedziały, jaką rolę mogą odegrać w tym procesie, miały dostęp do bieżących informacji, otrzymywały wiadomości o planowanych spotkaniach, możliwości zgłaszania uwag itd.

Cel strategiczny „Inteligentna Produktywność” jest realizowany także przez cel operacyjny „Wysoka konkurencyjność”. Jego założeniem jest to, że region warmińsko-mazurski nie ma obecnie potencjału, by stać się wiodącym pod względem rozwoju gospodarki województwem w kraju, w związku z czym wsparcie powinno być udzielane w sposób ukierunkowany np. na działania innowacyjne, działalność związaną z potencjałem endogenicznym oraz na inteligentne specjalizacje. W ten

sposób stworzone zostaną możliwości punktowego konkurowania z regionami wyżej rozwiniętymi.

Tabela 8. Wskaźniki monitoringowe celu operacyjnego 2.3. „Wysoka konkurencyjność”

WSKAŹNIK	cel w Strategii	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024
% przedsiębiorców twierdzących, że w danym roku wzmocnili swoją pozycję na rynkach międzynarodowych w odniesieniu do poprzedniego roku	wzrost	---	---	---	3,0	5,1	10,2	12,1	20,8
% przedsiębiorców twierdzących, że wsparcie, jakie otrzymują na poziomie lokalnym jest ważne z punktu widzenia ich celów rozwojowych	wzrost	---	---	---	50,3	89,1	64,8	87,4	63,8
Nowo zarejestrowane podmioty sektora prywatnego na 10 tys. ludności	pow. średniej dla PW	---	86	77	67	72	71	73	69 <sup>56</sup>
Wartość dodana brutto w cenach bieżących na 1 pracującego	wzrost	103 880	107 814	113 953	124 834	136 600	159 728	---	---
Liczba projektów i/lub inicjatyw na rzecz przedsiębiorców	---	---	---	---	16	28		13	
Liczba projektów i/lub inicjatyw realizowanych we współpracy biznes – IOB (w tym administracja)	---	---	---	---	4	7		3	

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych BDL GUS oraz raportów okresowych z realizacji Strategii.

Na podstawie wskaźników przypisanych do celu operacyjnego, można stwierdzić, że cele związane z podnoszeniem konkurencyjności regionu są realizowane skutecznie. Dwa pierwsze wskaźniki oparte są na wynikach badania barometr gospodarczy i na przestrzeni ostatnich lat wykazywały duże wahania. Odsetek przedsiębiorców twierdzących, że w danym roku wzmocnili swoją pozycję na rynkach międzynarodowych w odniesieniu do poprzedniego roku, w roku bazowym (2020) wynosił jedynie 3, lecz od tego czasu systematycznie rośnie osiągając w ostatnim

<sup>56</sup> Łączna liczba nowo zarejestrowanych przedsiębiorstw w województwach Polski Wschodnich w roku 2024 wyniosła ok. 51 tys., natomiast łączna liczba ludności wynosiła 7 747 348. Oznacza to, że średnia liczba nowo zarejestrowanych przedsiębiorstw w województwach Polski Wschodniej wynosiła 66.

pomiarze (2024) aż 20,8. To zdecydowanie pozytywny wynik, gdyż 20% przedsiębiorców, którzy poprawili swoją pozycję na rynkach międzynarodowych, świadczy o rosnącej aktywności eksportowej. Ocenia się jednak, że wskaźnik ten nie oddaje w optymalny sposób zmian w potencjale eksportowym regionu, gdyż nie uwzględnia np. firm, które w tym samym okresie osłabiły swoją pozycję na rynkach międzynarodowych. Tym niemniej cel w postaci wzrostu w stosunku do roku 2020 jest zrealizowany, a w związku z tym, że w roku bazowym wartość była rekordowo niska (3), mało prawdopodobny wydaje się scenariusz, w którym wzrost nie zostanie osiągnięty.

Drugi ze wskaźników – procent przedsiębiorców twierdzących, że wsparcie, jakie otrzymują na poziomie lokalnym jest ważne z punktu widzenia ich celów rozwojowych – także na przestrzeni ostatnich 5 lat podlegał wahaniom. W roku bazowym wynosił 50,3%, by po roku zbliżyć się do 90%. Dwa kolejne lata to znowu spore różnice, gdyż wskaźnik osiągnął wartość 64,8% i 87,4%. W ostatnim pomiarze wyniósł zaś 63,8%. Prawdopodobnie osiągnięcie wartości docelowej na rok 2030, określonej jako wzrost w stosunku do roku bazowego, nie będzie problemem, choć zdecydować może jednostkowy wynik pomiaru w roku 2030.

Zdecydowanie mniejsze wahania notuje trzeci ze wskaźników – *nowo zarejestrowane podmioty sektora prywatnego na 10 tys. ludności* – którego wartość bazowa dla roku 2018 wynosiła 86, po czym spadła w ciągu dwóch lat do 67 i od tamtej pory utrzymuje się na poziomie ok. 70. Wartość docelowa została jednak określona jako poziom większy niż średnia dla regionów zaliczanych do Polski Wschodniej. Według danych z roku 2024 wskaźnik ten w regionie warmińsko-mazurskim (69) jest nieco wyższy niż średnia dla Polski Wschodniej (66) i ocenia się, że nie będzie problemów z osiągnięciem tak określonej wartości docelowej, choć przekroczenie nie będzie prawdopodobnie duże. Z równie dużym prawdopodobieństwem ocenić można osiągnięcie zakładanej wartości docelowej w przypadku wskaźnika „Wartość dodana brutto w cenach bieżących na 1 pracującego”. W roku bazowym wynosił on 103 880 zł i od tamtej pory corocznie rośnie. Jest to zgodne z założonym celem, jednak można mieć wątpliwości czy cel ten nie powinien zostać określony bardziej ambitnie. Ciężko bowiem założyć, że przy dynamicznym rozwoju gospodarki krajowej, wartość dodana spadnie.

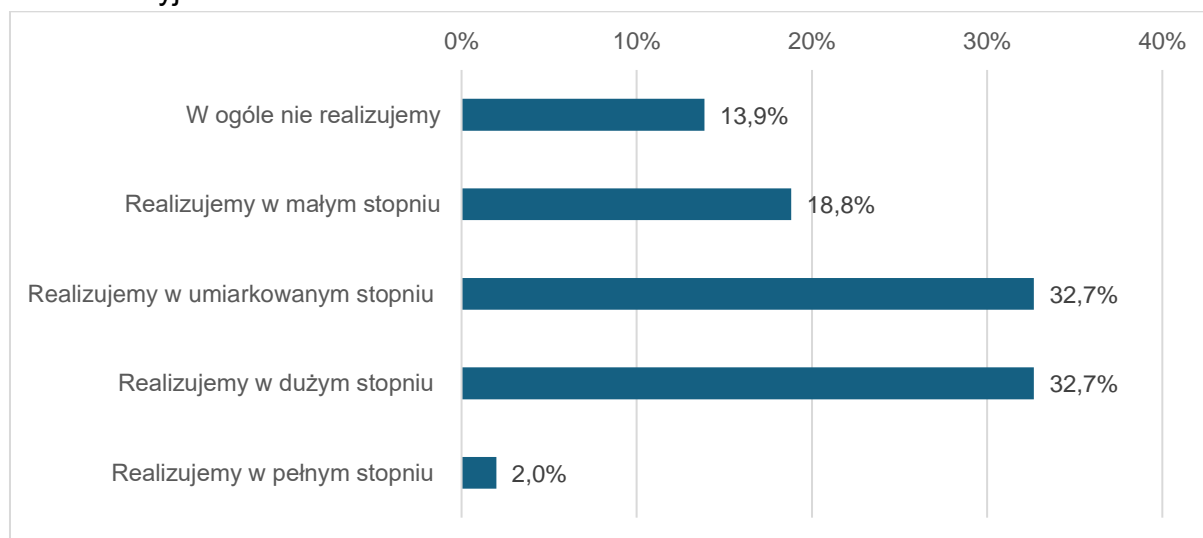
W latach 2020-2024 w ramach trzeciego celu operacyjnego zrealizowano 57 przedsięwzięć na rzecz przedsiębiorców, w tym 14 z nich zostało zrealizowanych we współpracy biznes – IOB (w tym administracja). Łącznie 27 projektów dotyczyło podnoszenia innowacyjności przedsiębiorstw, 4 były realizowane we współpracy z instytucjami B+R, a 32 przez IOB. Udział w nich wzięło łącznie 23 tys. osób, z czego blisko 1 200 osób zostało przeszkolonych. Cel operacyjny był realizowany m.in. dzięki promowaniu za granicą ponad 450 firm, nawiązaniu 126 porozumień/partnerstw oraz 16 imprezom promocyjnym za granicą.

Najwięcej projektów realizowało kierunek A. „Przedsiębiorczość”. Dotyczyły one tworzenia funkcjonalnych przestrzeni biznesowych, stref coworkingowych, cyfrowych

przestrzeni biznesowych, a także wspierania tworzenia i efektywnej działalności lokalnych funduszy rozwoju. Szczególnie warte podkreślenia jest tworzenie i zasilanie funduszy pożyczkowych, m.in. w ramach regionalnych programów operacyjnych w latach 2014-2020 oraz 2021-2027. Podobna liczba projektów realizowała kierunek B. „Innowacyjność”, w związku z czym wspierano infrastrukturę przedsiębiorstw niezbędną do prowadzenia i rozwijania działalności innowacyjnej. Nie zidentyfikowano zaś projektów związanych z rozwojem oferty mieszkaniowej dla młodych pracowników chcących pracować w firmach regionu. Jest to jedno z działań, które potencjalnie mogłyby przyczynić się do wzrostu zainteresowania pracą w regionie i mogłyby np. zachęcić absolwentów studiów w Olsztynie lub Elblągu do pozostawania na regionalnym rynku pracy.

Przedstawiciele JST biorący udział w badaniu ilościowym deklarują duże – większe niż w przypadku inteligentnych specjalizacji – zaangażowanie w realizację tego celu operacyjnego. Blisko 2/3 z nich twierdzi, że realizują projekty w stopniu umiarkowanym lub dużym. 18,8% uważa, że stopień ten jest mały, a kolejne 13,9% przyznaje, że nie realizuje działań w tym zakresie.

Wykres 18. Rozkład odpowiedzi na pytanie „W jakim stopniu realizują Państwo w swoim samorządzie działania mające na celu realizację celu operacyjnego „Wysoka konkurencyjność”?



Źródło: opracowanie własne na podstawie wyników badania z JST (n=102).

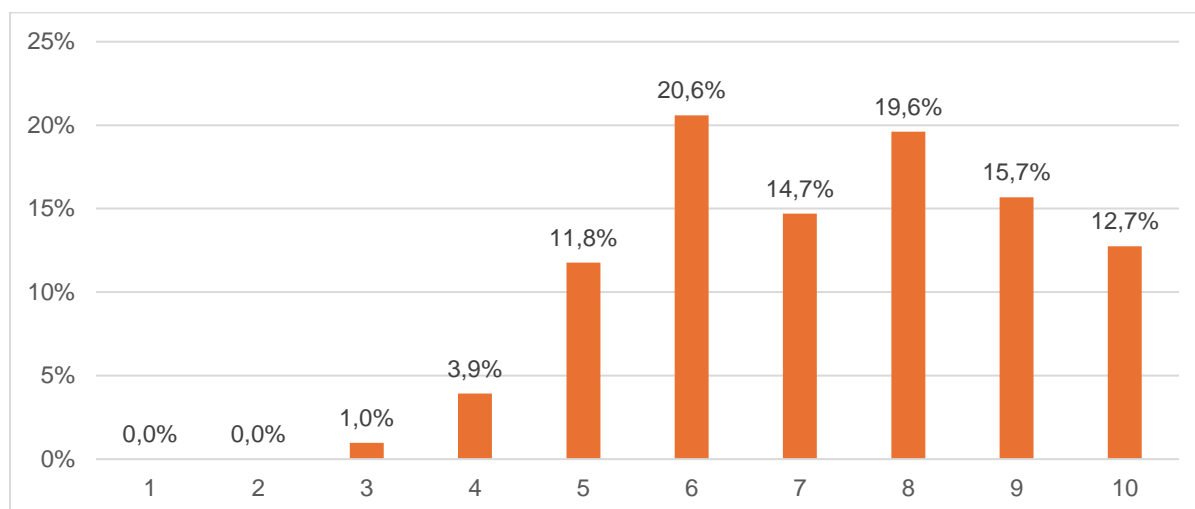
Samorządy, które nie prowadzą działań w zakresie tego celu operacyjnego wskazują na bariery organizacyjne, a także na małą liczbę inwestorów, ograniczoną infrastrukturę oraz niewystarczające zasoby kadrowe do prowadzenia projektów prorozwojowych.

### **Trafność i aktualność celu strategicznego**

Ocenia się, że założenia Strategii w obszarze celu strategicznego „Inteligentna produktywność” zostały sformułowane trafnie. Dostrzega się niekorzystną pozycję województwa pod względem gospodarczym i związaną z tym potrzebę niwelowania różnic w dystansie do innych regionów w Polsce i w UE. Nie wskazano też

nierealnych do spełnienia założeń, że Warmia i Mazury staną się w nieodległej perspektywie wiodącym ośrodkiem przedsiębiorczości i innowacyjności w kraju. Raczej podkreśla się potrzebę ogólnego rozwoju postaw przedsiębiorczych sprzyjającego stopniowemu budowaniu potencjału ekonomicznego. Ma za tym iść wsparcie na zakładanie działalności gospodarczej, rozwijanie jej, inwestycje, a także ewentualną ekspansję międzynarodową. Z drugiej strony, dostrzega się szanse rozwojowe związane z potencjałem endogenicznym regionu – w szczególności widać to po doborze inteligentnych specjalizacji. Dobrze ocenia się także rozszerzenie katalogu IS o czwartą specjalizację Zdrowe życie. Opinie te korespondują z wynikami badania ilościowego, w którym respondentów zapytano o to, czy cel strategiczny „Inteligentna produktywność” jest nadal aktualny. Oceny w zakresie 6-10 stanowiły aż 83,3% odpowiedzi, a blisko połowa (48%) koncentrowała się w najsilniejszym przedziale 8-10 (wykres 20 na str. 75). Średnia ocen na skali 1-10 wyniosła 7,29.

Wykres 19. Rozkład odpowiedzi na pytanie „Na ile cele strategiczne określone w Strategii [w tym przypadku – „Inteligentna produktywność”] są nadal trafne? Prosimy o ocenę w skali 1 do 10, gdzie 1 oznacza ocenę najniższą, a 10 – najwyższą.”



Źródło: opracowanie własne na podstawie wyników badania z JST (n=102).

Respondentów zapytano także, co należałoby zmienić, by cel strategiczny był w większym stopniu trafny. Wśród pojedynczych odpowiedzi wskazywano na potrzebę dopasowania do warunków obszarów wiejskich, większe wsparcie dla przedsiębiorców, a także optymalizację zakresu zadań i skupienie się na tych najbardziej wartościowych (najbardziej efektywnych). Wskazywano też na potrzebę przedyskutowania celów z interesariuszami.

Działania zaplanowane w celu strategicznym „Inteligentna produktywność” uwzględniają także zmianę sytuacji wynikającą z wyzwań globalnych. W szczególności podkreśla się konieczność odpowiedzi na wyzwania związane z rozwojem Przemysłu 4.0 i związany z nim rozwój innowacyjności. **Tymczasem poziom innowacyjności w regionie jest niski, podobnie jak zaangażowanie podmiotów we współpracę na linii nauka-biznes. Problemem jest też to, że w regionie lokuje się stosunkowo niewiele inwestycji zagranicznych lub**

**krajowych, które mogłyby stać się impulsem do rozwoju poprzez kreowanie miejsc pracy, a także angażowanie lokalnych dostawców i podwykonawców.** Zapisy Strategii uwzględniają te potrzeby, zaś władze regionalne starają się na nie odpowiedzieć, jednak konieczna jest intensyfikacja działań w tym zakresie. Ważne jest promowanie potencjału regionu przy równoczesnym podkreślaniu, że jest to region bezpieczny. W procesie przyciągania inwestorów zagranicznych i krajowych należy kontynuować i zwiększać współpracę z instytucjami centralnymi, w tym PAIH, MRiT czy PARP.

Pierwsza połowa okresu obowiązywania Strategii pokazuje, że działania wpisujące się w cel strategiczny „Inteligentna produktywność” w niewielkim stopniu przyczyniły się do rozwiązania najważniejszych problemów województwa związanych z rozwojem gospodarczym. Diagnozowane przed rokiem 2020 problemy i bariery rozwojowe wciąż istnieją, a ponadto pojawiły się nowe wywołane czynnikami zewnętrznymi. **Należy przy tym zwrócić uwagę, że zapisy Strategii raczej nie zakładały całkowitego rozwiązania problemów, a raczej minimalizowanie ich skutków.** Nie zakładano, że rozwój przedsiębiorczości i innowacyjności pozwoli na zmianę ogólnej sytuacji ekonomicznej regionu i dogonienie krajowych liderów pod względem wskaźników rozwojowych. W związku z tym, można ocenić, że działania podejmowane w ramach celu strategicznego „Inteligentna produktywność” przyczyniają się do minimalizowania zdiagnozowanych problemów, lecz ich nie rozwiązały. Wśród działań, które przyczyniają się do rozwiązywania problemów wymienić należy przede wszystkim szerokie wsparcie dla rozwoju przedsiębiorczości – zarówno promowanie tego typu postaw, jak i pomoc dla osób planujących założenie działalności gospodarczej. **Ponadto warto zwrócić uwagę na ukierunkowanie wsparcia na inteligentne specjalizacje. Pozwala ono na podniesienie innowacyjności w branżach, które mają największy potencjał do rozwoju (także zgodnie z zapisami analizy SWOT). Koncentracja wsparcia na IS pozytywnie wpływa na osiągnięcie celów Strategii, tym niemniej, tego typu działania dotychczas nie rozwiązały identyfikowanej w tejże analizie słabej strony dotyczącej niskiej innowacyjności.** Wciąż dostrzega się problem małej liczby miejsc pracy wysokiej jakości, które mogłyby odpowiadać ambicjom mieszkańców i przyczyniać się do podejmowania decyzji o pozostaniu w regionie. Wskaźniki przedsiębiorczości rosną, jednak dystans do pozostałych regionów w Polsce i w UE pozostaje wciąż duży. Nierozwiązanym problemem pozostaje sfera B+R – wciąż notuje się niskie nakłady przedsiębiorstw w tym zakresie oraz bariery we współpracy pomiędzy nauką a biznesem. Przekłada się to na niewielką aktywność patentową i niską komercjalizację wyników prac B+R.

Przykładem działania, które może skutecznie przyczynić się do minimalizacji części barier jest prowadzona inwestycja w port w Elblągu. Jest to co prawda działanie przypisane do celu operacyjnego „Optymalna infrastruktura rozwoju” (CS „Silne fundamenty”), jednak jego wpływ na rozwój gospodarczy północno-zachodniej części województwa jest potencjalnie bardzo duży. Dzięki tej inwestycji Elbląg jako jedyny port morski w województwie warmińsko-mazurskim, ma szansę stać się ważnym

węzłem logistycznym i handlowym na Bałtyku. Będzie to miało także istotne znaczenie dla lokalnego rynku pracy, zarówno na etapie prowadzenia inwestycji (zapotrzebowanie na pracowników z branży budowlanej i technicznej), jak i po jej zakończeniu (zapotrzebowanie na kompetencje w zakresie logistyki, transportu oraz obsługi urządzeń portowych). Ożywienie gospodarcze w obszarze MOF Elbląga spodziewane jest także w związku z potrzebą zaangażowania lokalnych dostawców i podwykonawców np. w zakresie transportu, logistyki, a także zapewnienia usług dla obsługi przybywających statków.

Na pobudzenie rozwoju północno-zachodniej części regionu wpływ mogą też mieć inwestycje w infrastrukturę wodną wokół Zalewu Wiślanego. Budowa nabrzeży, falochronów, pomostów, niewielkich portów jachtowych i przystani, pozwoliłaby wykorzystać potencjał, jaki pojawił się w związku z otwarciem kanału przez Mierzeję Wiślaną. Gminy położone nad Zalewem posiadają potencjał do oferowania usług w zakresie zimowania jachtów, w tym prowadzenia ich remontów i konserwacji. Z punktu widzenia potencjalnych turystów atrakcyjne wydaje się połączenie możliwości żeglowania po Zalewie z możliwością zwiedzania zabytków położonych w pobliskich miejscowościach (np. Frombork, Tolkmicko, Braniewo, także Elbląg) oraz korzystaniem ze szlaku Green Velo. Inwestycje w tym zakresie wpłynęłyby pozytywnie na rozwój przedsiębiorczości w zakresie IS „Ekonomia wody”, więc są w pełni uzasadnione z punktu widzenia zapisów Strategii.

**Należy także podkreślić, że Strategia uporządkowała politykę rozwojową w zakresie celu strategicznego „Inteligentna produktywność”. Po pierwsze, w odpowiedni sposób określiła sytuację społeczno-gospodarczą, a następnie zidentyfikowała problemy i bariery. Następnie określono cele, do których należy dążyć i w opinii ewaluatorów, są one określone na odpowiednim poziomie, który jest konieczny, ambitny, jednak nie jest nieosiągalny. W zakresie celu strategicznego „Inteligentna produktywność” istotne jest to, że wyodrębniono cel operacyjny „Inteligentna specjalizacja”. Odpowiada to innym regionom, które prowadząc politykę wsparcia rozwoju innowacyjnego tworzą Regionalne Strategie Innowacji. W tej części Strategii wskazano trzy główne specjalizacje oraz pięć zagadnień horyzontalnych. Na etapie aktualizacji Strategia powinna zostać uzupełniona o czwartą główną IS Zdrowe życie. Tym niemniej, ta część dość silnie i wyraźnie porządkuje cele i kierunki działań w zakresie pożądanego rozwoju przedsiębiorczości i innowacyjności, a także wskazuje obszary, które będą priorytetowo traktowane w procesie finansowania.**

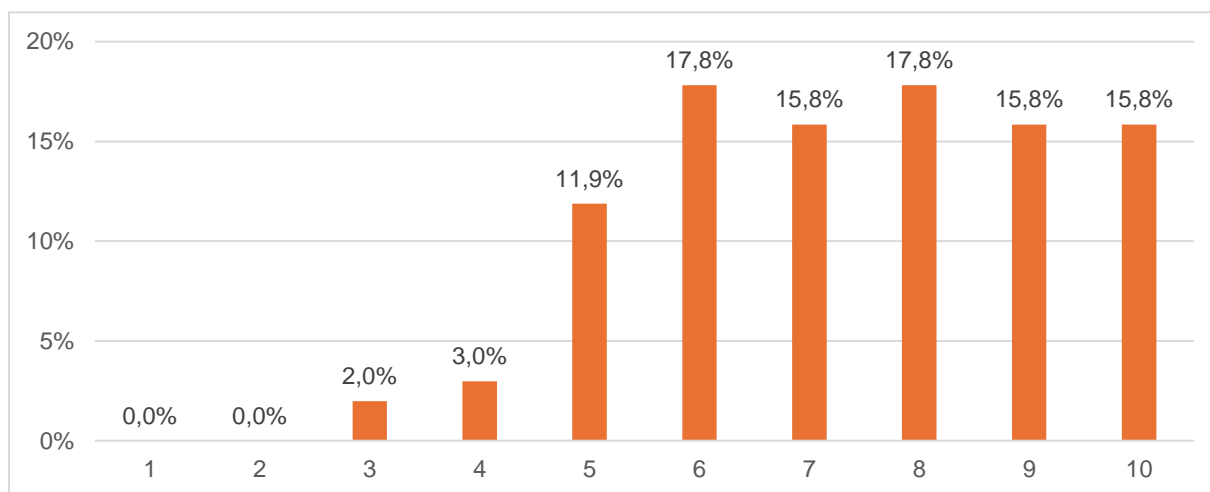
Realizacja celów w zakresie celu strategicznego „Inteligentna produktywność” wymaga zaangażowania szerokiego spektrum podmiotów. Z jednej strony konieczne jest wsparcie ze strony instytucji publicznych, które prowadzą politykę rozwojową na różnych szczeblach samorządu, z drugiej strony nieodzowny jest aktywny udział podmiotów, które ostatecznie będą prowadziły działalność budującą potencjał gospodarczy województwa – przede wszystkim przedsiębiorców, ale też instytucji naukowych, B+R, instytutów badawczych, IOB itd. Ocenia się, że w odniesieniu do

tego celu strategicznego władze regionu podejmują szereg działań mających na celu podniesienie przedsiębiorczości i innowacyjności regionu. Także jednostki władzy regionalnej pełniące rolę instytucji zarządzającej unijnymi programami wsparcia regionu (RPO WiM 2014-2020 oraz FEWiM 2021-2027) w odpowiednim stopniu alokują środki na wsparcie przedsiębiorczości. Można zastanawiać się jedynie, czy współpraca pomiędzy poziomem regionalnym a instytucjami rządowymi nie mogłaby przynosić więcej wymiernych efektów. Chodzi o większą aktywność instytucji centralnych w zakresie przyciągania inwestorów i lokowania inwestycji, które będą pobudzać rozwój gospodarki regionu. Stąd zaleca się kontynuowanie współpracy na linii władze regionu – instytucje centralne: Ministerstwo Rozwoju i Technologii, PAiH, PARP itp. O ile na niższych szczeblach samorządu dużą aktywnością wykazują się władze dużych i średnich miast, o tyle gminy wiejskie są zdecydowanie mniej aktywne we wspieraniu przedsiębiorczości. Jest to uzasadnione, gdyż często na ich obszarze nie funkcjonują firmy, które mają wystarczający potencjał rozwojowy, w związku z czym ich wsparcie finansowe nie byłoby efektywne.

Ocena aktywności podmiotów, które ostatecznie powinny realizować projekty z zakresu przedsiębiorczości i innowacyjności i tym samym być beneficjentami działań finansowanych ze środków publicznych, jest niejednoznaczna. Z jednej strony są przedsiębiorcy, którzy aktywnie aplikują i korzystają ze środków unijnych dostępnych przede wszystkim w regionalnych programach operacyjnych (poprzedniej i obecnej perspektywy unijnej). Równie duże jest zainteresowanie korzystaniem ze środków dedykowanych regionom Polski Wschodniej oraz krajowych programów operacyjnych. Z drugiej strony stosunkowo mniejsza jest aktywność pozostałych podmiotów mogących włączać się w projekty służące przedsiębiorczości i innowacyjności, w tym IOB, uczelni, instytutów badawczych itp. Wynika to z niewielkiej liczby tego typu podmiotów funkcjonujących w woj. warmińsko-mazurskim i ograniczonej skali działalności. Co więcej, instytucje tego typu ulokowane są przede wszystkim w największych miastach, co niestety wpływa na zasięg geograficzny ich działalności. Na pewno dostrzegalnym problemem jest niewielkie zaangażowanie podmiotów w realizację projektów partnerskich angażujących przedsiębiorstwa i instytucje B+R. Ocenia się, że wciąż nie przełamano skutecznie barier w tej współpracy, mimo dostępnych środków na projekty partnerskie. Powszechnie tłumaczy się ten problem rozbieżnymi celami prowadzenia działalności, upatrywaniem korzyści projektowych w różnych rezultatach oraz niedostrzeganiem korzyści w tego typu współpracy. Jest to na pewno pole do dalszej interwencji ze strony władz regionu i większego zaangażowania podmiotów inicjujących i rozwijających tego typu współpracę.

Ocenia się, że cel strategiczny „Inteligentna produktywność” jest wciąż aktualny. Na skali 1-10 odpowiedzi w przedziale 6-10 udzieliło łącznie 83,2% przedstawicieli JST. Średnia wyniosła 7,39.

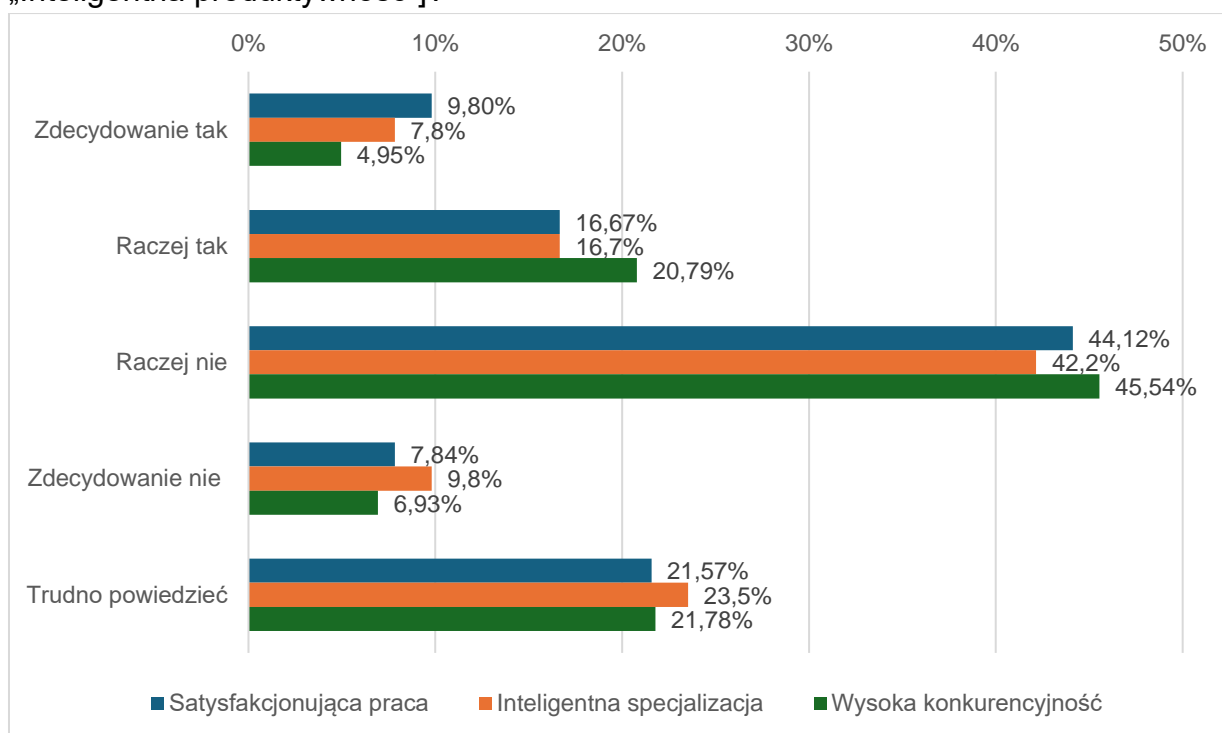
Wykres 20. Rozkład odpowiedzi na pytanie „Na ile cele strategiczne określone w Strategii [w tym przypadku – „Inteligentna produktywność”] są nadal aktualne? Prosimy o ocenę w skali 1 do 10, gdzie 1 oznacza ocenę najniższą, a 10 – najwyższą.”



Źródło: opracowanie własne na podstawie wyników badania z JST (n=102).

W badaniu spytano o opinię na temat potrzeby aktualizacji poszczególnych celów operacyjnych w ramach celu strategicznego „Inteligentna produktywność”. Dominowały odpowiedzi wskazujące na brak potrzeby zmian (łącznie ok. 50-55% odpowiedzi „raczej nie” oraz „zdecydowanie nie”). Respondentów wskazujących na potrzebę zmian było ok. 24,5-26,5% w zależności od poszczególnych celów.

Wykres 21. Rozkład odpowiedzi na pytanie czy istnieje potrzeba aktualizacji poszczególnych celów operacyjnych Strategii [w zakresie celu strategicznego „Inteligentna produktywność”]?



Źródło: opracowanie własne na podstawie wyników badania z JST (n=102).

Wśród sugestii związanych z zakresem aktualizacji celu operacyjnego „Satysfakcjonująca praca” pojawiły się m.in.:

- Lepsze dopasowanie programów kształcenia do wymagań rynku pracy (kompetencje cyfrowe, w zakresie AI, kompetencje miękkie, specjalistyczne zawody techniczne itd.) przy współpracy z ośrodkami doradztwa zawodowego.
- Większy nacisk na dostosowanie rynku pracy do nowych form zatrudnienia, nowych trendów, potrzeb pracodawców.
- Wzmocnienie mechanizmów wspierających koordynację szkoleń, doradztwa zawodowego i rozwoju kompetencji wśród młodzieży i osób dorosłych.
- Wsparcie przedsiębiorczości lokalnej oraz programów aktywizacji młodych i seniorów. Dofinansowanie programów aktywizacji zawodowej i wsparcia dla pracowników w podnoszeniu kompetencji.
- Ze względu na bariery demograficzne, ważne jest powiązanie działań z lokalnym kontekstem i promocją pracy w sektorze Slow Economy, a także usługach wysokiej jakości (zgodnych z Cittaslow), a nie tylko z ogólnym wzrostem zatrudnienia.

W odniesieniu do celu operacyjnego „Inteligentna specjalizacja” wskazywano na konieczność stałego prowadzenia procesu przedsiębiorczego odkrywania oraz poszukiwania potencjałów i nisz rozwojowych regionu. W związku z szybkim rozwojem technologii, nowych modeli biznesowych i potrzebą wzmocnienia regionalnych ekosystemów innowacji, ważne jest by w procesie tym uwzględniać nowe technologie, trendy rynkowe i potrzeby regionalnych przedsiębiorstw. Wskazywano także na potrzebę wpływania na kierunki studiów, by kształciły one w zakresie potrzebnym do późniejszej pracy w IS. Sugerowano zwiększenie nakładów na badania i innowacje w wybranych branżach oraz wspieranie działań mających na celu poprawę zdolności przedsiębiorstw do wdrażania nowych technologii.

Kilka wypowiedzi świadczy o tym, że jest potrzeba zdecydowanego zwiększenia liczby IS, jednak w opinii ewaluatorów takie podejście rozmyje sens inteligentnych specjalizacji. Należy pamiętać bowiem, że już teraz firmy powiązane z istniejącymi IS stanowią ponad 20% przedsiębiorstw zatrudniając blisko połowę pracowników. Inteligentne specjalizacje powinny pozostać pewnym wycinkiem regionalnej gospodarki, na którym warto się koncentrować. Zwiększenie liczby IS mogłoby sprawić, że efekt koncentracji zostanie utracony, zaś wsparcie otrzymywać będą także branże nie wykazujące odpowiedniego poziomu innowacyjności.

**Aktualizacja celu operacyjnego „Wysoka konkurencyjność” powinna w opinii przedstawicieli JST wiązać się ze zwiększaniem nakładów i rozszerzaniem zakresu wsparcia. Środki będące w dyspozycji instytucji regionalnych powinny być kierowane na rozwój cyfryzacji i innowacyjności przedsiębiorstw, zwiększenie współpracy na linii nauka-biznes, wsparcie internacjonalizacji przedsiębiorstw, a także uwzględniać koncentrację działań na sektorach o największym potencjale rozwojowym. Wskazywano także na działania powiązane z innymi celami operacyjnymi i strategicznymi, w tym równoległe**

**działania w zakresie zwiększania kompetencji pracowników, koncentrację na inteligentnych specjalizacjach, rozwój potencjału B+R, IOB itp. Wymieniano także potrzebę dostosowania zapisu celu operacyjnego do możliwości tworzonych przez rozwój AI:**

„Wysoka konkurencyjność” regionu musi opierać się na wspieraniu przedsiębiorstw (szczególnie w naszych inteligentnych specjalizacjach, jak meblarstwo, żywność, ekonomia wody) we wdrażaniu sztucznej inteligencji do optymalizacji procesów, zarządzania łańcuchem dostaw, personalizacji produktów i usług oraz innowacji opartych na analizie danych. To jest dziś prawdziwe pole walki konkurencyjnej. Region, który pierwszy pomoże swoim firmom wdrożyć te narzędzia na szeroką skalę, zyska realną, trudną do skopiowania przewagę na rynkach globalnych.

– odpowiedź na pytanie otwarte, badanie ilościowe z JST.

### 3.3 Kreatywna aktywność

Cel strategiczny „Kreatywna aktywność” jest realizowany poprzez trzy cele strategiczne: „Inspirująca twórczość”, „Efektywna współpraca” oraz „Ukształtowana tożsamość”. Pierwszy z nich skupia się na wzmacnianiu talentów i postaw tolerancyjnych przy wykorzystaniu technologii. Zaplanowano działania mające na celu wzrost aktywności społecznej, wsparcie jednostek utalentowanych i rozwijania swoich zainteresowań przez mieszkańców. Dodatkowo założono wsparcie rozwoju inicjatyw służących włączaniu społecznemu, budowaniu więzi społecznych w regionie, w tym międzypokoleniowych. Skupiono się również na rozbudowie infrastruktury służącej aktywizacji społecznej i wsparciu rodzin, a także na rozwoju zaplecza kulturalnego, sportowo-rekreacyjnego oraz placówek edukacyjno-opiekuńczych dla dzieci do lat 3. W ramach celu operacyjnego „Efektywna współpraca” założono rozwój wszelkich form współpracy na różnych poziomach instytucjonalnych. Ten cel powinien być realizowany przez działania ukierunkowane na współpracę wewnątrzregionalną, międzyregionalną i międzynarodową. Ostatni cel operacyjny „Ukształtowana tożsamość” łączy w sobie działania z obszaru dziedzictwa kulturowego, wzmacniania aktywności lokalnej, włączenia społecznego i promocji regionu (w szczególności w obszarze turystyki).

Tabela 9. Wskaźniki monitoringowe celu operacyjnego 3.1 „Inspirująca twórczość”

WSKAŹNIK	cel w Strategii	2019	2020	2021	2022	2023	2024
% mieszkańców twierdzących, że w swoim najbliższym otoczeniu może rozwijać własne zainteresowania	wzrost	---	67,8	68,7	63,6	71,2	67,4
% mieszkańców korzystających z lokalnej infrastruktury aktywizacji społecznej	wzrost	---	61,5	52,2	51,2	47,0	44,0

WSKAŹNIK	cel w Strategii	2019	2020	2021	2022	2023	2024
Liczba osób uczestniczących w projektach i/lub inicjatywach	---	---	119 990	285 752			248 444
Liczba organizacji uczestniczących w projektach i/lub inicjatywach	---	---	201	1 033			533
Liczba przedsiębiorstw zaliczanych do przemysłów kultury i kreatywnych	wzrost	4 356	4 503	4 734	4 900	5 033	5 129

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych BDL GUS oraz raportów okresowych z realizacji Strategii.

Zaobserwowano niejednoznaczną tendencję dotyczącą odsetka mieszkańców, którzy deklarują możliwość rozwoju zainteresowań w najbliższym otoczeniu. Wskaźnik zanotował wzrost tylko w dwóch badanych latach tj. 2021 i 2023. Według najnowszych danych nastąpiło nieznaczne pogorszenie (o 0,8 p.p.) względem roku bazowego, jeśli chodzi o możliwości rozwijania zainteresowań. W badaniu nie zidentyfikowano czynników, które mogłyby osłabić realizację tego wskaźnika. Prawdopodobnie obserwowany spadek jest tymczasowy, a wartość wskaźnika wzrośnie w kolejnych latach, podobnie jak miało to miejsce w latach 2022-2023 r.

Obserwuje się tendencję odwrotną do zamierzonej (spadek zamiast wzrostu) odsetka mieszkańców korzystających z lokalnej infrastruktury aktywizacji społecznej. Jednocześnie spadła liczba organizacji uczestniczących w inicjatywach, co może sugerować, że mieszkańcy nie korzystają z lokalnej infrastruktury, ponieważ nie znajdują tam odpowiedniej dla siebie oferty. Innym powodem może być brak potrzeb w tym zakresie, co nie jest równoznaczne z brakiem aktywności społecznej<sup>57</sup>.

Pozytywnym aspektem jest ciągły wzrost liczby przedsiębiorstw zaliczanych do przemysłów kultury i kreatywnych.

Tabela 10. Wskaźniki monitoringowe celu operacyjnego 3.2 „Efektywna współpraca”

WSKAŹNIK	cel w Strategii	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024
% mieszkańców deklarujących działania we współpracy z innymi osobami na rzecz społeczności lokalnych	Wzrost	---	---	17,2	12,9	29,2	14,2	18
% samorządów lokalnych uznających nawiązane relacje	Wzrost	---	---	75,7	84,1	75,5	74,7	76,1

<sup>57</sup> Na podstawie IDI.

WSKAŹNIK	cel w Strategii	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024
współpracy na ważne z punktu widzenia ich celów rozwojowych								
Liczba projektów i/lub inicjatyw realizowanych z partnerami krajowymi i zagranicznymi	---	---	---	401	107			42
Liczba organizacji uczestniczących w projektach i/lub inicjatywach	---	---	---	1078	1813			660
Turyści zagraniczni korzystający z turystycznych obiektów noclegowych	wzrost	162 345	164 721	45 487	38 246	60 688	86 458	102 652

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych BDL GUS oraz raportów okresowych z realizacji Strategii.

Zaobserwowano niejednoznaczną tendencję dotyczącą współpracy mieszkańców. Odsetek mieszkańców deklarujących działania we współpracy z innymi osobami na rzecz społeczności lokalnych wyraźnie spadł w drugim roku pandemii, by gwałtownie wzrosnąć w 2022 r., co było prawdopodobnie spowodowane zaangażowaniem się w inicjatywy na rzecz wsparcia uchodźców z Ukrainy. Następnie nastąpił znaczący spadek, a potem niewielki wzrost wartości wskaźnika. Nie zidentyfikowano czynników, które mogłyby zagrażać podejmowaniu współpracy przez mieszkańców, zatem można przypuszczać, że odnotowany w 2024 r. wzrost utrzyma się w kolejnych latach.

Za pozytywne należy uznać, że samorządy lokalne dostrzegają wagę nawiązywania współpracy, co jest niemalże niezmiennie od 2020 roku. Pomimo tego, spada liczba projektów i/lub inicjatyw realizowanych z partnerami krajowymi i zagranicznymi, co może sugerować nawiązywanie przez samorządy głównie relacji wewnątrzregionalnych. Spadek ww. wskaźnika jest prawdopodobnie powiązany ze spadkiem liczby organizacji uczestniczących w projektach i/lub inicjatywach.

Pandemia Covid-19 spowodowała gwałtowny spadek liczby turystów zagranicznych korzystających z turystycznych obiektów noclegowych. Od 2022 r. obserwowana jest tendencja wzrostowa, jednak wskaźnik wciąż nie osiągnął stanu sprzed pandemii. Jak wynika z IDI jest to prawdopodobnie powiązane ze zmniejszeniem ruchu turystycznego w wyniku agresji Rosji na Ukrainę. Z jednej strony zmniejszyła się liczba turystów pochodzących z Rosji, z drugiej zaś część osób obawia się spędzać urlop w rejonach bliskich granicy z Rosją.

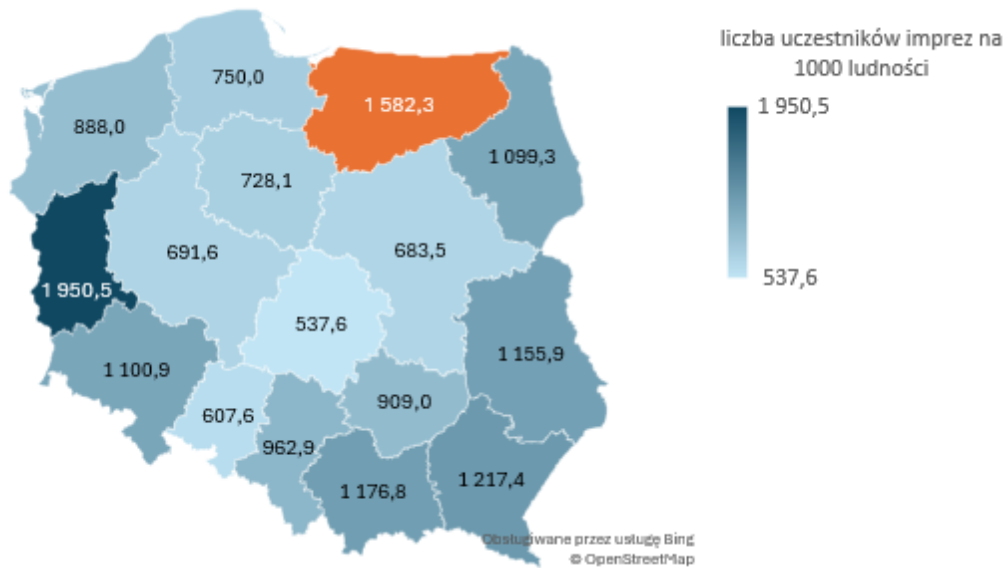
Tabela 11. Wskaźniki monitoringowe celu operacyjnego 3.3 „Ukształtowana tożsamość”

WSKAŹNIK	cel w Strategii	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024
% mieszkańców twierdzących, że w ich otoczeniu osoby w jakikolwiek sposób wykluczone otrzymują rzeczywiste wsparcie ze strony władz regionalnych i lokalnych	wzrost	---	---	40,4	46,0	64,8	45,6	43,4
% mieszkańców utożsamiających się z województwem warmińsko-mazurskim	wzrost	---	---	55,5	65,0	84,1	60,8	67,4
Liczba osób uczestniczących w projektach i/lub inicjatywach	---	---	---	2254893	504149			7174191
Liczba organizacji uczestniczących w projektach i/lub inicjatywach	---	---	---	657	2464			959
Uczestnicy imprez zorganizowanych przez centra kultury, domy i ośrodki kultury, kluby i świetlice na 1000 osób	wzrost	1314	1235	429	747	1037	1415	1582

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych BDL GUS oraz raportów okresowych z realizacji Strategii.

Zaobserwowano niejednoznaczną tendencję dotyczącą odsetka mieszkańców twierdzących, że w ich otoczeniu osoby w jakikolwiek sposób wykluczone otrzymują rzeczywiste wsparcie ze strony władz regionalnych i lokalnych. Pomimo, że wskaźnik odnotował w 2024 r. wyższą wartość niż bazową (2020 r.) to znacząco wahał się w ostatnich czterech raportowanych latach. Widać wyraźny wzrost w 2022 r. powiązany prawdopodobnie z przybyciem uchodźców z Ukrainy do regionu. Od 2023 r. można mówić o stopniowym spadku wartości wskaźnika. Co interesujące, najwyższy odsetek mieszkańców utożsamiał się z regionem w 2022 r., a więc w obliczu zagrożenia tj., gdy kraj sąsiadujący (Rosja) rozpoczął pełnoskalową wojnę w Ukrainie.

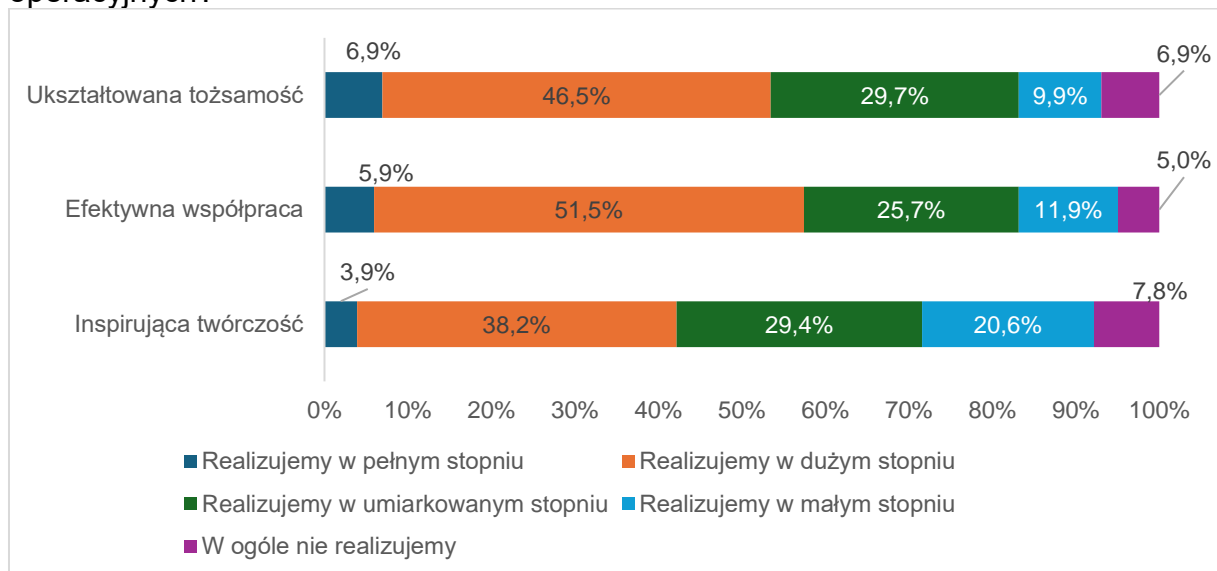
Mapa 4 Uczestnicy imprez zorganizowanych przez centra kultury, domy i ośrodki kultury, kluby i świetlice na 1000 osób w 2024 r.



Źródło: opracowanie własne na podstawie danych BDL GUS.

Pozytywnym zjawiskiem jest stopniowy wzrost (po okresie pandemicznym) udziału mieszkańców w imprezach zorganizowanych przez centra kultury, domy i ośrodki kultury, kluby i świetlice. W 2023 r. wskaźnik przewyższył wartość bazową. Pod tym względem warmińsko-mazurskie wyróżnia się na tle innych regionów, znacząco przewyższając średnią (936,9 na 1000 osób wg danych BDL GUS za rok 2024).

Wykres 22. Rozkład odpowiedzi na pytanie „W jakim stopniu realizują Państwo w swoim samorządzie działania mające na celu realizację poszczególnych celów operacyjnych?”



Źródło: opracowanie własne na podstawie wyników badania z JST (n=102).

Opierając się na danych wskaźnikowych oraz wynikach badania z przedstawicielami JST, można stwierdzić, że w największym stopniu realizowane są cele „Efektywna współpraca” oraz „Ukształtowana tożsamość”. Cel „Inspirująca twórczość” jest

realizowany w umiarkowanym stopniu. W ramach tego celu odnotowano zarówno polepszenie, jak i niewielkie pogorszenie sytuacji w regionie, względem roku bazowego. Odpowiedzi przedstawicieli JST wskazują, że niemalże 30% samorządów nie prowadzi działań w tym obszarze.

**Podsumowując, cel strategiczny „Kreatywna aktywność” jest skutecznie realizowany. Niemalże wszystkie wskaźniki wykazują tendencję zgodną z zaplanowaną. Pozytywnym aspektem rozwoju regionu jest wysokie uczestnictwo mieszkańców w wydarzeniach organizowanych przez instytucje kultury, a także utożsamianie się z regionem. Zasadne jest wzmocnienie działań w zakresie promocji turystyki. Jak wynika z IDI oraz FGI konieczne jest rozwijanie turystycznej oferty pozasezonowej. Tę kwestię bardziej szczegółowo opisano w dalszej części niniejszego rozdziału. Dodatkowo, aby obiekty aktywizacji społecznej były odpowiednio wykorzystywane konieczne jest zadbanie o odpowiedni program zajęć np. organizacja cyklicznych imprez.**

W latach 2020-2023 najwięcej nakładów finansowych przeznaczono na cel operacyjny „Ukształtowana tożsamość” (553,8 mln zł), w drugiej kolejności na „Efektywną współpracę” (253,1 mln zł), a następnie na „Inspirującą twórczość” (222,8 mln zł). Łącznie w latach 2020-2023 zrealizowano 517 przedsięwzięć w ramach celu „Inspirująca twórczość”, 326 w odniesieniu do „Efektywnej współpracy” oraz 587 odpowiadających celowi „Ukształtowana tożsamość”<sup>58</sup>.

W ramach celu „Inspirująca twórczość” najwięcej przedsięwzięć (378) było skierowanych na poprawę aktywności społecznej. Wysoki udział mieszkańców województwa w różnego rodzaju imprezach organizowanych przez ośrodki kultury, kluby i świetlice świadczy o skuteczności tego celu. Jak wskazywano w IDI oraz FGI wraz z pojawieniem się środków UE, poszerzyła się skala działań i sama liczba kół gospodyń wiejskich w regionie<sup>59</sup>. W 2026 r. tego typu organizacje mogą korzystać m.in. z programu Fundusze Europejskie dla Warmii i Mazur 2021-2027 (FEWiM) np. w ramach Działania 11.3 Szlaki turystyczne i dziedzictwo. Ponadto w regionie działają też Lokalne Grupy Działania (LGD), oferując dofinansowanie z programu Plan Strategiczny dla Wspólnej Polityki Rolnej na lata 2023-2027. Dodatkowo od lat realizowane są działania skierowane do KGW organizowane przez samorząd województwa np. Granty dla Kół Gospodyń Wiejskich. W latach 2020-2023 zrealizowano także 246 przedsięwzięć skierowanych na wsparcie jednostek utalentowanych oraz 238 na wzmocnienie więzi mieszkańców z regionem. W dalszej kolejności skupiono się na kształtowaniu postaw tolerancyjnych (173 projekty) oraz poprawie sytuacji osób z niepełnosprawnością (OzN – 90 przedsięwzięć). Ponadto, ważnym obszarem rozwoju były też technologie ukierunkowane społecznie (31 projektów). W ww. działaniach wzięło udział 405 742 osób oraz 1 234 organizacji. W

---

<sup>58</sup> Dane przedstawione w raportach okresowych z realizacji strategii (nr XVII z 2020 r. oraz nr XIX z lat 2021-2023).

<sup>59</sup> Wg Krajowego Rejestru Kół Gospodyń Wiejskich w województwie warmińsko-mazurskim działa 876 tego typu organizacji (stan na styczeń 2026).

rezultacie przyznano 1 089 stypendiów i dotacji. Podejmowano również działania na rzecz rozwoju infrastruktury społecznej, czego rezultatem było powstanie 10 nowych obiektów kultury, 11 sportowych oraz 6 edukacyjnych. Mimo to, jak wskazano we wcześniejszej części rozdziału, odsetek mieszkańców korzystających z tej bazy maleje. **Sugeruje to potrzebę przesunięcia ciężaru inwestycyjnego z budowy nowych placówek na promocję i optymalne wykorzystanie już istniejących zasobów.** Skutecznym rozwiązaniem może okazać się organizacja wydarzeń cyklicznych, które nie tylko przyciągną lokalną społeczność, ale także pozwolą jej bliżej zapoznać się z ofertą danej instytucji<sup>60</sup>.

W odniesieniu do celu „Efektywna współpraca”, w latach 2020-2023 położono nacisk na współpracę międzynarodową, co skutkowało realizacją 182 przedsięwzięć. Niemniej ważne były działania prowadzone w ramach współpracy wewnątrzregionalnej oraz między województwami. Zrealizowano 151 projektów na obszarze szerszym niż jedna gmina oraz 141 z przynajmniej jednym sąsiednim regionem. W tym celu mieściły się także przedsięwzięcia poprawiające sytuację OZN (36 projektów). W rezultacie w projektach wzięło udział 1 087 234 osób oraz 2 891 organizacji. Do realizacji przedsięwzięć udało się zaangażować 1 416 partnerów krajowych i 522 partnerów zagranicznych. Ogółem zawarto 756 porozumień/partnerstw. Nawiązano 244 międzynarodowe kontakty oraz zorganizowano 96 imprez promocyjnych poza granicami regionu. Do rozwoju współpracy międzynarodowej przyczyniają się środki programów Interreg, z których region aktywnie korzysta. Przykładowo, w ramach programu *Interreg Europa Środkowa 2021-2027* Lokalna Grupa Działania Stowarzyszenie „Południowa Warmia” wraz z partnerami z Węgier, Słowenii, Chorwacji oraz Włoch realizuje projekt „Więcej niż wieś: Przemiana w inteligentną wieś, model dla bardziej konkurencyjnych i atrakcyjnych wsi w Europie Środkowej”<sup>61</sup>. Projekt ma na celu opracowanie modeli „inteligentnych wsi”, które wzmocnią lokalny biznes i atrakcyjność Europy Środkowej. Dzięki wykorzystaniu nowoczesnych technologii (ICT) i lokalnych atutów, regiony wiejskie zyskują nowe możliwości rozwoju gospodarczego. Z kolei ze środków *Interreg Południowy Bałtyk 2021-2027* Stowarzyszenie gmin „Polskie zamki gotyckie” (lider projektu) oraz Warmińsko-Mazurska Regionalna Organizacja Turystyczna wraz z partnerami z Litwy i Szwecji realizują projekt „BRIDGE”. Głównym założeniem projektu jest wzmocnienie roli dzieci i młodzieży jako aktywnych twórców oraz odbiorców regionalnego dziedzictwa kulturowego. Planowane działania obejmują wizyty studyjne młodych influencerów, tworzenie treści cyfrowych oraz konkurs historyczny zwieńczony interaktywną mapą. Inicjatywa przewiduje także wymianę doświadczeń między ekspertami oraz wykorzystanie sprawdzonych praktyk do nawiązania nowej współpracy edukacyjno-kulturalnej. W odniesieniu do współpracy międzynarodowej należy wspomnieć o planowanych na etapie przygotowywania Strategii projektach z partnerami z Rosji. Z powodu agresji Rosji na Ukrainę w 2022 r. zawieszono współpracę z tym krajem, a

---

<sup>60</sup> Na podstawie FGI.

<sup>61</sup> Więcej informacji na [anglojęzycznej stronie projektu](#).

większy nacisk położono na partnerstwo z Litwą oraz innymi krajami Południowego Bałtyku.

W ramach celu „Ukształtowana tożsamość” w latach 2020-2023 skupiono się na poprawie sytuacji osób z niepełnosprawnością, realizując 179 przedsięwzięć w tym obszarze. W działania w regionie angażowały się różnego rodzaju organizacje pozarządowe (160 projektów) oraz instytucje kultury (125). Łącznie zorganizowano 125 przedsięwzięć rozwijających relacje mieszkańców z województwem, w których udział wzięło 2 759 042 osób. Same imprezy kulturalne zgromadziły 350 250 osób. W przedsięwzięciach uczestniczyło 3 121 organizacji (w tym firmy). Zorganizowano także 640 imprez promujących województwo. Należy zwrócić uwagę na zaangażowanie regionu w aktywizację osób starszych. Według danych BDL GUS w 2024 r. w województwie warmińsko-mazurskim funkcjonowało 77 kół/klubów/sekcji/Uniwersytetów Trzeciego Wieku dla seniorów. Warmińsko-mazurskie wyprzedza pod względem liczby wyżej wymienionych instytucji województwa o podobnej liczbie ludności, takie jak świętokrzyskie (44) czy zachodniopomorskie (58). Wynik województwa warmińsko-mazurskiego świadczy o dobrym wykorzystaniu lokalnej infrastruktury kulturalnej do aktywizacji osób starszych. Na uwagę zasługuje także działalność Społecznej Rady Seniorów Województwa Warmińsko-Mazurskiego (od 2018 r.), która przyczynia się do tworzenia warunków do wykorzystania potencjału osób starszych w regionie, a także wykorzystania ich potencjału<sup>62</sup>. W regionie działają także prężnie uniwersytety i akademie trzeciego wieku – w 2024 r. było ich łącznie 51<sup>63</sup>.

W realizacji celu „Ukształtowana tożsamość” znaczący udział miały środki RPO, z których współfinansowano przede wszystkim inicjatywy służące aktywnemu włączeniu społecznemu i zawodowemu osób zagrożonych wykluczeniem lub ubóstwem<sup>64</sup>. Wsparcie opierało się na usługach aktywnej integracji o charakterze społecznym, takich jak zajęcia rozwijające samodzielność, warsztaty komunikacyjne oraz treningi kompetencji społecznych. Ważnym elementem był również rozwój ekonomii społecznej poprzez wspieranie spójności społecznej i koordynację działań poprzez regionalne ośrodki polityki społecznej. Działania są aktualnie kontynuowane w ramach FEWiM 2021-2027, a istotną ich część stanowi wsparcie Ośrodków Wspierania Ekonomii Społecznej (OWES), które pomagają w tworzeniu i profesjonalizacji przedsiębiorstw społecznych w regionie<sup>65</sup>. W obszarze usług dzięki środkom FEWiM 2021-2027 prowadzone są inwestycje w nowoczesną aparaturę

---

<sup>62</sup> Na podstawie IDI.

<sup>63</sup> Raport z monitoringu wdrażania w latach 2023-2024 programu „Polityka senioralna województwa warmińsko-mazurskiego na lata 2021-2027”, Biuro Pomocy i Integracji Społecznej Regionalnego Ośrodka Polityki Społecznej Urzędu Marszałkowskiego Województwa Warmińsko-Mazurskiego w Olsztynie, czerwiec 2025.

<sup>64</sup> Analiza na podstawie listy projektów realizowanych ze środków Regionalnego Programu Operacyjnego Województwa Warmińsko-Mazurskiego 2014-2020.

<sup>65</sup> W styczniu 2026 r. w regionie działało pięć OWES, co plasuje region na tej samej pozycji co województwo mazowieckie.

medyczną, co powinno poprawić jakość diagnostyki i skracać czas oczekiwania na leczenie. Wspierany jest także rozwój opieki długoterminowej i usług środowiskowych, co stanowi bezpośrednią odpowiedź na diagnozowany trend starzenia się społeczeństwa. W 2024 r. w województwie funkcjonowały 24 dzienne domy pomocy oraz 70 środowiskowych domów samopomocy (łącznie z filiami), oferujące łącznie 4 709 miejsc<sup>66</sup>. Część z nich powstawała/była dofinansowana z programu rządowego Senior +. W obszarze włączenia społecznego region korzysta także ze środków Narodowego Instytutu Wolności – Centrum Rozwoju Społeczeństwa Obywatelskiego. **Niemniej jednak, konieczne jest dalsze kontynuowanie działań na rzecz aktywizacji seniorów i poprawy jakości ich życia. Dotyczy to m.in. opieki wytchnieniowej, która służy opiekunom, co pozytywnie wpływa na ich aktywność zawodową i ogólny dobrostan.** Na tę potrzebę wskazywano zarówno podczas IDI, jak i w monitoringu Polityki senioralnej województwa warmińsko-mazurskiego na lata 2021-2027<sup>67</sup>.

W regionie prowadzone są także działania na rzecz ochrony dzieci. Jak wynika z IDI, jedną z bardziej znaczących inwestycji w ostatnich latach jest powstanie Centrum Pomocy Dzieciom w Olsztynie, współfinansowane z Programu Wspierania Rozwoju Organizacji Poradniczych na lata 2022-2033. Placówka oferuje pomoc dzieciom (i ich niekrzywdzającym rodzicom oraz rodzeństwu), które nie ukończyły 18 roku życia i doświadczyły przemocy. Wsparcie skierowane jest również do dzieci uczestniczących w procedurach karnych w charakterze pokrzywdzonego lub świadka.

Warto wspomnieć, że w ramach działań strategicznych powstają także inwestycje, które mogą przyczynić się do promocji całego regionu i przyciągnąć turystów<sup>68</sup>. W cel „Ukształtowana tożsamość” wpisuje się powstanie Centrum Dziedzictwa, Historii i Kultury Warmii w Gietrzwałdzie<sup>69</sup>, w którym będą organizowane wystawy oraz szkolenia. W Centrum będą organizowane wydarzenia poświęcone dziedzictwu kulturowemu Warmii i Mazur. Z kolei we Fromborku zostanie utworzone Europejskie Centrum Copernicus<sup>70</sup>. Projekt zakłada remont i modernizację pięciu zabytkowych obiektów na Wzgórzu Katedralnym oraz budowę biblioteki z magazynem eksponatów, w celu dostosowania ich do nowoczesnych funkcji ekspozycyjnych oraz obsługi zwiedzających. Ponadto, w 2023 r. otwarto Mazurską Pętlę Rowerową, która przebiega przez najbardziej malownicze krajobrazy regionu i przyciąga turystów spoza województwa<sup>71</sup>. Na trasie znajdują się m.in. wieże widokowe i kompleksowe

---

<sup>66</sup> Raport z monitoringu wdrażania w latach 2023-2024 programu „Polityka senioralna województwa warmińsko-mazurskiego na lata 2021-2027”, s. 13.

<sup>67</sup> Ibidem. s. 51.

<sup>68</sup> Na podstawie IDI oraz studium przypadku.

<sup>69</sup> Inwestycja współfinansowana z Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego oraz z budżetu państwa w ramach Kontraktu Programowego dla Województwa Warmińsko-Mazurskiego.

<sup>70</sup> Na podstawie studium przypadku. Projekt otrzymał dofinansowanie z Funduszy Europejskich dla Warmii i Mazur 2021–2027, w ramach Priorytetu 11 „Turystyka i kultura”.

<sup>71</sup> Więcej informacji znajduje się na stronie [Mazurskiej Pętli Rowerowej](#).

miejsca obsługi rowerzystów. Z kolei w ramach projektu „Z Bocianem przez EGO” (współfinansowanego z EFRR) powstaje subregionalny szlak rowerowy (prowadzi przez powiat ełcki, olecki, gołdapski), który będzie miał docelowo ponad 200 km. Trasa połączy się ze Wschodnim Szlakiem Rowerowym Green Velo, tworząc produkt ponadregionalny. Dodatkowo dzięki środkom UE powstanie system dróg i tras rowerowych Krainy Kanału Elbląskiego. Dzięki temu zostanie stworzona w regionie spójna sieć tras rowerowych<sup>72</sup>.

Jak podkreślano w IDI, w regionie podejmowane są także działania na rzecz rozwijania turystyki całorocznej. W tym celu tworzone są i dofinansowywane uzdrowiska. Dotychczas w regionie działało jedno uzdrowisko w Gołdapi, utworzone w 2000 r. W 2026 r. status uzdrowiska zyskała część Lidzbarka Warmińskiego (Osiedle Uzdrowskie) wraz z sołectwami Medyny i Łabno. Wcześniej wybudowano na tych terenach m.in. pawilon zdrowia, obiekty sportowo-rehabilitacyjne i ścieżki rowerowe, a także szpital uzdrowski. Ponadto, w 2023 r. Frombork, wraz z okolicznymi miejscowościami, uzyskał status obszaru ochrony uzdrowskiej. Aktualnie we Fromborku realizowany jest projekt rewitalizacji terenu parkowego w strefie ochrony uzdrowskiej, a miasto wraz z sołectwem Bogdany i Ronin stara się o status uzdrowska<sup>73</sup>.

### **Skuteczność realizacji celu strategicznego**

W diagnozie przygotowanej na potrzeby Strategii wskazywano na dwa kluczowe problemy, które można powiązać z celem „Kreatywna aktywność”. Pierwszy z nich to niska aktywność mieszkańców poza sezonem turystycznym. Drugim wyzwaniem była słabość trzeciego sektora. Potencjał organizacji pozarządowych był niewystarczająco wykorzystany, a wiele zarejestrowanych organizacji wykazywało niską aktywność. Jak wspomniano w części rozdziału dotyczącej rezultatów, w ramach Strategii 2030 zrealizowano szereg przedsięwzięć z udziałem organizacji pozarządowych. Przedstawiciele organizacji oraz osoby biorące udział w opracowaniu i monitorowaniu Strategii uczestniczący w IDI wskazują na znaczącą, pozytywną zmianę jaka zaszła w obszarze działalności NGO. Przede wszystkim, organizacje, dzięki coraz skuteczniejszemu pozyskiwaniu środków zewnętrznych (np. KPO, środki EFS i EFRR) stały się bardziej aktywne, profesjonalne oraz częściej współpracują z samorządem<sup>74</sup>. Organizacje pozarządowe uczestniczą m.in. w Komitecie monitorującym Strategię, a ich udział w monitoringu zwiększa się z roku na rok<sup>75</sup>. W regionie działają także trzy duże centra wolontariatu – w Ełku, Olsztynie i Elblągu. **Prężnie działające, chętne do współpracy organizacje należy uznać obecnie za silną stronę regionu.**

---

<sup>72</sup> Na podstawie IDI.

<sup>73</sup> Na podstawie studium przypadku.

<sup>74</sup> Na podstawie IDI oraz FGI.

<sup>75</sup> Na podstawie IDI.

**Słabą stroną regionu wciąż pozostaje sezonowość turystyki. Pomimo rozwoju oferty uzdrowiskowej, w Gołdapi nie spotkała się ona z wystarczającym zainteresowaniem<sup>76</sup>.** Jest to spowodowane m.in. bliskością rejonu z granicą z Rosją. Niemniej jednak, inwestycje w bezpieczeństwo (więcej na ten temat w rozdziale „Mocne fundamenty”) powinny częściowo zniwelować ten problem. Jednocześnie, jak wskazywano wielokrotnie podczas IDI i FGI, rozwój uzdrowisk to szansa dla województwa, aby oferta turystyczna była mniej sezonowa. Przykładem takiego działania jest wspomniane już w niniejszym rozdziale utworzenie uzdrowiska w Lidzbarku Warmińskim. Niezbędne jest zatem dalsze rozwijanie miejscowości uzdrowiskowych oraz wspieranie starań o uzyskanie statusu uzdrowiska miast i sołectw, które się o to starają. Ponadto, jak wskazywano w trakcie FGI szansą dla rozwoju regionu są zimowe atrakcje turystyczne. Przykłady już istniejącej oferty tego typu mogłyby być promowane i rozszerzane na resztę regionu np. psie zaprzęgi, morsowanie i sauna, lodowe żeglarsstwo, narty biegowe, czy nawet ośrodki narciarskie, które są obecne na Warmii i Mazurach.

W ramach badania nie zidentyfikowano zagrożeń dla regionu w ramach celu operacyjnego „Kreatywna aktywność”.

Podsumowując, cel „Kreatywna aktywność” jest realizowany skutecznie. Świadczą o tym rezultaty licznych działań realizowanych w regionie, rosnące zaangażowanie organizacji pozarządowych, a także ogólny wzrost aktywności społecznej.

### **Trafność i aktualność celu strategicznego**

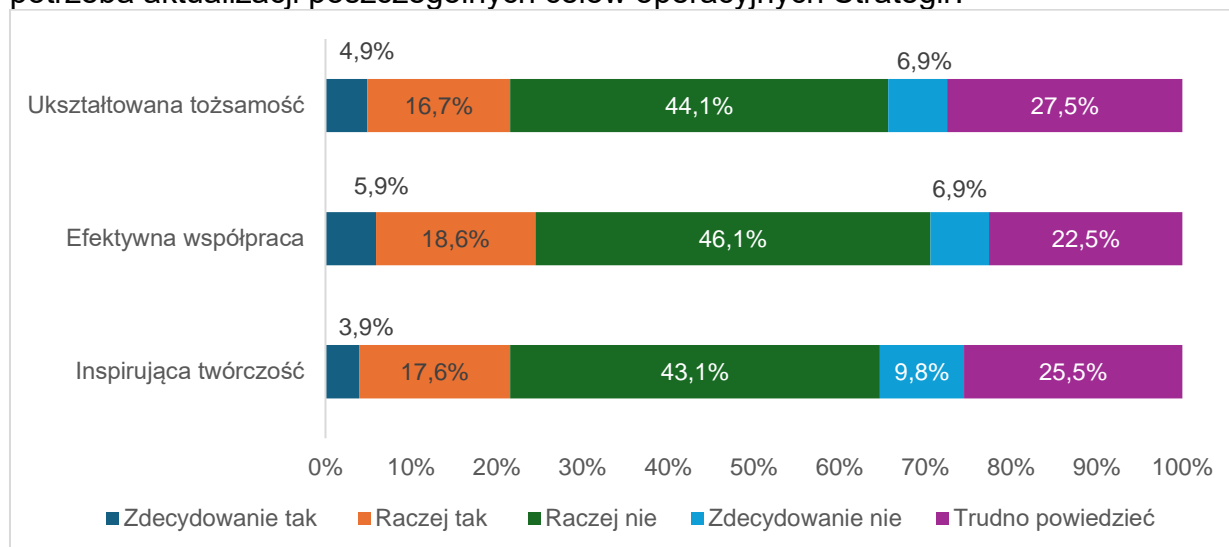
Cel strategiczny „Kreatywna aktywność” należy uznać za trafny, ponieważ uwzględnia najważniejsze potrzeby regionu w zakresie rozwoju aktywności lokalnej, włączenia społecznego i wspierania talentów w regionie. Cel pozostaje nadal aktualny. Wpływ mają na to wspomniane już w niniejszym raporcie starzenie się społeczeństwa i co z tym związane konieczność ciągłego aktywizowania osób starszych oraz zapewniania im dobrej jakości opieki. Aktualną potrzebą jest także konieczność aktywizacji społeczności lokalnych poza sezonem turystycznym i wspieranie rozwoju turystyki całorocznej. Konieczne jest także dalsze rozwijanie współpracy między gminami oraz międzynarodowej m.in. w celu skutecznego przygotowania się do odpowiedzi na sytuacje kryzysowe<sup>77</sup>. Połowa przedstawicieli JST uczestniczących w badaniu ilościowym wskazała, że partnerstwa z innymi samorządami pozytywnie wpływają na realizację Strategii, a 47% zgodziło się ze stwierdzeniem, że pozytywny wpływ ma rozwój współpracy regionalnej. Przedstawiciele JST uczestniczący w badaniu ilościowym ocenili trafność celu na 7,32 (w skali od 1 do 10), natomiast jego aktualność na 7,34. Z kolei koordynatorzy zarówno trafność, jak i aktualność ocenili na 9,5. Jest to jeden z najlepiej ocenianych celów operacyjnych.

---

<sup>76</sup> Na podstawie IDI oraz FGI.

<sup>77</sup> Na podstawie IDI.

Wykres 23. Rozkład odpowiedzi na pytanie: „Czy uważają Państwo, że istnieje potrzeba aktualizacji poszczególnych celów operacyjnych Strategii?”



Źródło: opracowanie własne na podstawie wyników badania z JST (n=102).

Większość badanych samorządów nie sygnalizuje konieczności wprowadzenia zmian w aktualizacji celu strategicznego „Kreatywna aktywność”, co potwierdza wcześniejsze wnioski z badania, że cel ten jest trafny. Warto dodać, że badani przedstawiciele samorządów nie wskazywali żadnych propozycji zmian w odniesieniu do tego celu. Nie odnotowano ich także w trakcie realizacji pozostałych metod badawczych.

W odniesieniu do celu „Kreatywna aktywność” ważne jest także uwzględnienie w Strategii kwestii integracji migrantów. W ostatnich latach coraz więcej osób przybywa do regionu, szczególnie z tzw. państw trzecich. Ich integracja jest konieczna, by kształtować tożsamość Warmii i Mazur. Kwestię migracji w regionie szerzej opisano w rozdziale 8.1.

### 3.4 Mocne fundamenty

Cel strategiczny „Mocne fundamenty” zawiera w sobie trzy kluczowe aspekty realizowane poprzez cele operacyjne: „Silny kapitał społeczny”, „Optymalna infrastruktura rozwoju” oraz „Wyjątkowe środowisko przyrodnicze”.

Cel operacyjny „Silny kapitał społeczny” nastawiony jest przede wszystkim na wzmacnianie aktywności społecznej w regionie. Na cel ten składają się kierunki działań takie jak: 1) aktywność mieszkańców, 2) organizacje budujące kapitał społeczny regionu, 3) współpraca wzmacniająca więzi społeczne oraz 4) rewitalizacja. W Strategii podkreślono, że „bardzo ważną rolę w rozwoju kapitału społecznego pełnią aktywne organizacje pozarządowe. To one najczęściej są nośnikami idei oraz inicjują współpracę między różnymi grupami społecznymi. Rozwój instytucji społeczeństwa obywatelskiego w regionie wpływa korzystnie również na postawę administracji samorządowej”.

Tabela 12. Wskaźniki monitoringowe celu operacyjnego 4.1. Silny kapitał społeczny

WSKAŹNIK	cel w Strategii	2020	2021	2022	2023	2024
Odsetek mieszkańców dostrzegających organizacje i grupy społeczne aktywizujące społeczność lokalne do działań na rzecz rozwoju lokalnego [%]	wzrost	52,4	80,7	78,4	80,3	46,6
Odsetek mieszkańców deklarujących, że w ramach współpracy w środowisku lokalnym można osiągnąć więcej niż w pojedynkę [%]	wzrost	35,8	36,4	26,5	34,4	37,2
Liczba osób uczestniczących w projektach i/lub inicjatywach [os.]	---	167 215	---	947 481	---	329 195
Liczba organizacji uczestniczących w projektach i/lub inicjatywach [szt.]	---	1 920	---	3 139	---	1 472
Poziom ogólnego zaufania (odsetek ufających innym ludziom) [%]	wzrost	---*	---*	---*	---*	---*
Liczba nowo zarejestrowanych fundacji, stowarzyszeń i organizacji społecznych na 1 000 mieszkańców [szt.]	wzrost	0,14	0,15	0,18	0,39	0,18

\* Brak aktualnych danych. GUS nie prowadzi obecnie badania dotyczącego poziomu ogólnego zaufania do ludzi w Polsce.

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych BDL GUS oraz raportów okresowych z realizacji Strategii.

W regionie obserwowany jest postęp w zakresie wzmocnienia aktywności społecznej. Analiza wskaźników monitoringowych Strategii wskazuje, że trendy zmian wartości wskaźników w większości są zgodne z przyjętymi założeniami wartości docelowych. Wzrasta liczba nowo zarejestrowanych fundacji, stowarzyszeń i organizacji społecznych, skokowy wzrost w tym zakresie obserwowany był w 2023 r. *Odsetek mieszkańców dostrzegających organizacje i grupy społeczne aktywizujące społeczność lokalne do działań na rzecz rozwoju lokalnego [%]* do 2023 r. wykazywał silny trend wzrostowy, co mogło być związane ze wzmożoną aktywnością lokalnej społeczności wynikającej z sytuacji kryzysowych związanych z pandemią COVID-19 oraz wojną w Ukrainie, prowadzeniem licznych działań pomocowych, charytatywnych i dobroczynnych. Wiele inicjatyw podejmowały zarówno podmioty sektora społecznego, jak i mieszkańcy. Wojna ukazała, że obok wspierania rozwoju organizacji III sektora, ważnym kierunkiem jest angażowanie obywateli i obywaterek w sprawy publiczne, działania społeczne i inicjatywy lokalne. Realizacja celu

operacyjnego „**Silny kapitał społeczny**” odbywała się przede wszystkim poprzez projekty mające na celu tworzenie warunków dla powstawania i rozwoju aktywności społecznej i kulturalnej. Warto zwrócić uwagę, że w latach 2021-2023 powstawały miejsca aktywności lokalnej, przestrzenie przygotowane do wspólnych działań mieszkańców i instytucji czy organizacji do tego powołanych. Wyraźnie dominowały również projekty i inicjatywy z zakresu zwiększenia udziału organizacji pozarządowych w realizacji zadań publicznych poprzez zlecenie zadań z różnych obszarów tematycznych partnerom społecznym.

Elementem zwiększającym potencjał społeczny lokalnej społeczności jest również wolontariat. W 2024 r. 29 gmin (w 2023 r. – 25) oraz 5 powiatów (w 2023 r. – 4) organizowało/współorganizowało wydarzenia promujące idee wolontariatu<sup>78</sup>. W regionie zauważalny jest systematyczny wzrost liczby gmin zaangażowanych w tego typu działania. Badania przeprowadzone w 2024 r. wykazały spadek wskaźnika *Odsetek mieszkańców dostrzegających organizacje i grupy społeczne aktywizujące społeczność lokalne do działań na rzecz rozwoju lokalnego* [%] (o 33,3 p.p.), co związane jest prawdopodobnie z mniejszą widocznością działań prowadzonych na rzecz lokalnych społeczności oraz zakończeniem finansowania zewnętrznego związanego z zamykaniem perspektywy finansowej 2014-2020. W województwie warmińsko-mazurskim obserwuje się jednak znacznie większy *odsetek mieszkańców deklarujących, że w ramach współpracy w środowisku lokalnym można osiągnąć więcej niż w pojedynkę*. Rośnie również liczba osób uczestniczących w projektach i/lub inicjatywach, która w 2024 r. wyniosła 329 195 osób. W 2023 roku zarejestrowanych zostało nadzwyczaj dużo fundacji, stowarzyszeń i organizacji społecznych, co mogło wiązać się z intensyfikacją prowadzonych działań, dostępnością funduszy zewnętrznych. W 2024 r. nastąpił powrót do poziomu zbliżonego do trendu długookresowego, przy jednoczesnym osłabieniu widoczności aktywności społecznej. Według stanu na koniec 2024 r. w rejestrze REGON w województwie warmińsko-mazurskim wpisanych było 6,8 tys. fundacji, stowarzyszeń i organizacji społecznych, stanowiły one 3,8% jednostek tego typu zarejestrowanych w kraju oraz plasowały województwo na 12 miejscu<sup>79</sup>. Ich liczba w stosunku do roku poprzedniego wzrosła o 2,3% (w kraju o 3,2%). Widoczne było zróżnicowanie liczby fundacji, stowarzyszeń i organizacji społecznych w ujęciu terytorialnym, najwięcej ich funkcjonowało w Olsztynie (1 206), a najmniej w powiecie gołdapskim (120).

Należy podkreślić, że realizacja celu operacyjnego „**Silny kapitał społeczny**” w znacznej mierze uzależniona jest od dostępnych środków finansowych, które determinują w pewnym stopniu aktywność organizacji i realizowanych przez nie inicjatyw i działań społecznych. W przypadku zmniejszenia/braku dofinansowania zewnętrznego (początek perspektywy finansowej 2021-2027) widoczne są niższe wartości monitorowanych wskaźników. Na powodzenie realizacji celu istotny wpływ

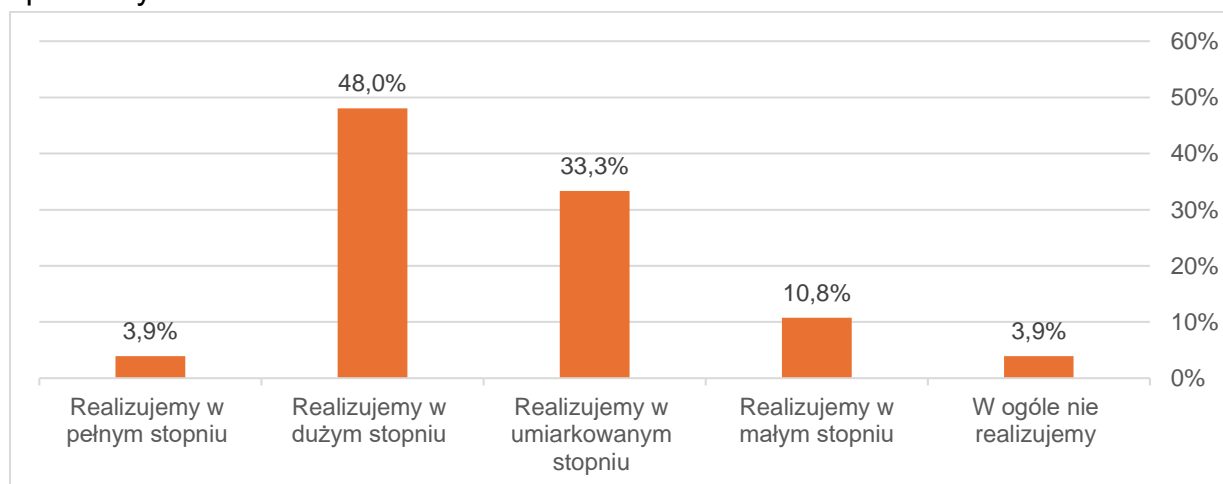
<sup>78</sup> Raport z monitoringu wdrażania w latach 2023-2024 Strategii polityki społecznej województwa warmińsko-mazurskiego na lata 2021-2030. <https://bip.warmia.mazury.pl/>

<sup>79</sup> Raport o sytuacji społeczno-gospodarczej województwa warmińsko-mazurskiego 2025. Olsztyn, 2025. <https://olsztyn.stat.gov.pl/>

ma także współpraca, otwartość na zmiany i rozwój. Ważne, by nie była to tylko współpraca lokalnych samorządów, ale także środowisk nauki, kultury, biznesu oraz małych i średnich przedsiębiorców. Podczas badań jakościowych prowadzonych na potrzeby ewaluacji pojawiły się postulaty, iż obszar aktywizacji społecznej powinien być szczególnie wzmacniany, dotowany z poziomu województwa np. poprzez rozbudowę systemu regrantingowego, który zachęcałby i stwarzał dodatkowe możliwości do rozwoju aktywności społecznej. Generalnie, przyjęte w ramach celu operacyjnego kierunki rozwoju wymagają dalszej kontynuacji i w większym niż dotychczas stopniu muszą odpowiadać na wyzwania związane ze zmieniającą sytuacją społeczno-gospodarczą i geopolityczną.

Na wykresie poniżej przedstawiono opinie badanych jednostek samorządu terytorialnego z województwa warmińsko-mazurskiego na temat oceny stopnia realizacji celu operacyjnego „Silny kapitał społeczny”. Z analizy odpowiedzi ankietowanych samorządów wynika, że cel operacyjny jest realizowany w dużym i umiarkowanym stopniu. Tylko ok. 3,9% badanych JST wskazało, że nie realizuje go w ogóle.

Wykres 24. Odpowiedzi ankietowanych JST na pytanie: W jakim stopniu realizują Państwo w swoim samorządzie działania mające na celu realizację celu Silny kapitał społeczny?



Źródło: opracowanie własne na podstawie wyników badania z JST (n=102).

Samorząd województwa warmińsko-mazurskiego prowadzi liczne działania wspierające aktywność społeczną, aktualnie Biuro Dialogu Społecznego i Pożytku Publicznego UMWiM realizuje m.in. projekt strategiczny „Wsparcie organizacji społeczeństwa obywatelskiego i partnerów społecznych”, finansowany ze środków programu *Fundusze Europejskie dla Warmii i Mazur 2021-2027 (FEWiM 2021-2027)*. Projekt ma na celu wspieranie potencjału instytucjonalnego i kompetencyjnego organizacji społeczeństwa obywatelskiego i partnerów społecznych, zwiększenie ich udziału w procesach decyzyjnych oraz rozwój trwałych partnerstw lokalnych i regionalnych. Celem projektu jest również wsparcie i wskazanie możliwości w jaki sposób dywersyfikować źródła finansowania prowadzonej działalności.

Cel operacyjny „**Optymalna infrastruktura rozwoju**” obejmuje rozbudowę infrastruktury komunikacyjnej, technicznej, teleinformatycznej, energetycznej, socjalnej oraz bezpieczeństwa publicznego. To cel, w którym widoczna jest znacząca poprawa w regionie, zwłaszcza z uwagi na rozwój infrastruktury drogowej, połączenie regionu zarówno ze stolicą, jak również aglomeracją Trójmiejską (zakończenie trasy S7, uwzględnianie budowy S5 w Rządowym Programie Budowy Dróg Krajowych do 2030 r.). Realizowane w ostatnich latach projekty doprowadziły do rozwoju infrastruktury transportowej, wzrostu dostępności komunikacyjnej regionu i poprawy warunków ruchu oraz bezpieczeństwa, niemniej jednak wciąż istnieje przestrzeń do dalszej modernizacji i uzupełniania połączeń drogowych, kolejowych, zwłaszcza wewnętrznych między oddalonymi ośrodkami miejskimi.

Na koniec 2024 r. długość dróg rowerowych 962 km, w porównaniu z 2019 r. zwiększyła się o 327,8 km. Tylko w 2024 roku na inwestycje drogowe w województwie warmińsko-mazurskim przeznaczone zostały fundusze w wysokości 780 mln zł. W 2024 r. Generalna Dyrekcja Dróg Krajowych i Autostrad (GDDKiA) oddała do użytkowania nowy odcinek drogi ekspresowej S16 Borki Wielkie – Mrągowo, który ma niemal 13 km długości. Projekt obejmował budowę drogi szybkiego ruchu, łączącą istniejący odcinek S16 w rejonie Borek Wielkich z obwodnicą Mrągowo w ciągu drogi krajowej nr 59 (DK59)<sup>80</sup>. Aktualnie trwają prace nad innymi projektami drogowymi w regionie. Długość sieci kolejowej w 2023 r. wyniosła w województwie 1 099 km i stanowiła 5,6% sieci krajowej (wzrost o 8 km – o 0,7%)<sup>81</sup>. Generalnie w latach 2020-2025 w województwie przeprowadzono wiele inwestycji na rzecz rozwoju infrastruktury kolejowej, zarówno w aspekcie dużych modernizacji linii, jak i lokalnych inwestycji w przystanki czy dworce<sup>82</sup>. Zmodernizowano m.in. ważne linie kolejowe, m.in. linia kolejowa nr 219 – Ełk–Szczytno, nr 38 – Ełk – Korsze. Podkreślanym problemem w regionie pozostaje budowa dróg lokalnych oraz poprawa, doprowadzenie linii i połączeń kolejowych, które mogłyby mieć istotny wpływ na rozwój gospodarczy i turystyczny peryferyjnych miejscowości. Problem ten jest szczególnie zauważalny w północno-wschodniej części województwa.

W latach 2020-2025 w regionie realizowano inwestycje mające na celu rozwój zintegrowanego transportu publicznego w ośrodkach miejskich i obszarach wiejskich, w szczególności w największych miastach regionu. Osiągnięto w tym zakresie efekty zwłaszcza w Olsztynie. Inwestycje w transport zbiorowy, jego synchronizacja z transportem kolejowym zarówno w ośrodkach miejskich, jak również na terenach

---

<sup>80</sup> <https://invest.warmia.mazury.pl/podsumowanie-inwestycji-drogowych-na-warmii-i-mazurach-w-2024-roku/>

<sup>81</sup> Raport o sytuacji społeczno-gospodarczej województwa warmińsko-mazurskiego 2025. Olsztyn, 2025.

<sup>82</sup> W ramach Programu Inwestycji Dworcowych w latach 2016-2023 podjęto się modernizacji sześciu dworców w województwie warmińsko-mazurskim, tj.: Olsztyn Zachodni, Olsztyn Główny, Olsztynek, Nidzica, Szczytno, Susz.

peryferyjnych, w dalszym ciągu pozostają aktualne i wymagają prowadzenia intensywnych działań.

W regionie funkcjonuje Port Lotniczy Olsztyn-Mazury w Szymanach, zarządzany przez Spółkę Warmia i Mazury Sp. z o.o. Niestety jako jedno z nielicznych lotnisk w Polsce, Port Lotniczy Olsztyn-Mazury nie otrzymał stosownego wsparcia przydzielanego na skutek pandemii COVID-19. Niemniej jednak lotnisko zostało przywrócone, zaś połączenia pasażerskie oferowane przez przewoźników przed pandemią COVID-19, wróciły do rozkładu lotów na przełomie czerwca i lipca 2020<sup>83</sup>. Pomimo, że na funkcjonowanie lotniska samorząd województwa przeznacza znaczne środki, jego istnienie uruchamia różnego rodzaju okołolotniskowe działalności, wpływając pozytywnie na rozwój gospodarczy regionu. Wsparcie Zarządu Województwa Warmińsko-Mazurskiego, realizacja licznych projektów umacniają fundamentalną rolę lotniska jako istotnego elementu infrastruktury komunikacyjnej regionu i wspierają rozwój sektora lotniczego, co w konsekwencji przyczynia się do wzrostu potencjału gospodarczego i komunikacyjnego całego województwa. Łączna wartość inwestycji zrealizowanych w 2023 r. to prawie 41 mln zł netto, z czego wysokość dofinansowania ze środków unijnych wyniosła prawie 23 mln zł.<sup>84</sup>

Sukcesem rozwoju województwa warmińsko-mazurskiego są inwestycje z zakresu rozwoju infrastruktury wodnej, w tym poprawy dostępności Zalewu Wiślanego oraz zatwierdzone plany inwestycyjne dotyczące rozwoju portu morskiego w Elblągu. Z końcem 2025 r. gmina Miasto Elbląg otrzymała dofinansowanie na realizację projektu strategicznego w ramach programu FEWiM 2021-2027 „Rozwój portu morskiego w Elblągu” (komponent drogowy) tj. „Przebudowa ul. Portowej w Elblągu”. Celem projektu jest aktywizacja i wzrost rangi portów i przystani Zalewu Wiślanego oraz Warmii i Mazur w europejskiej przestrzeni bałtyckiej poprzez rozbudowę infrastruktury drogowej – dróg dojazdowych o charakterze tzw. dostępowym, zapewniających połączenie z morskim przejściem granicznym w Elblągu.<sup>85</sup> Inwestycje realizowane i planowane wokół Zalewu Wiślanego, w tym w Elblągu, stanowią spójny zestaw działań, które – niezależnie od sytuacji międzynarodowej – mają stworzyć warunki dla stabilnego, długofalowego rozwoju. Otworzą również możliwości pełnego wykorzystania potencjału gospodarczego i transportowego części województwa warmińsko-mazurskiego<sup>86</sup>. Port morski w Elblągu może odegrać także ważną rolę w budowaniu bezpieczeństwa państwa – zwłaszcza w obszarze logistyki związanej z obroną cywilną i ochroną ludności, m.in. poprzez tworzenie korytarzy transportowych i nowych łańcuchów dostaw<sup>87</sup>. Przy ścisłej współpracy z innymi portami, instytucjami oraz wojskiem, może on stać się kluczowym elementem wzmacniającym funkcjonowanie infrastruktury portowej w kraju.

---

<sup>83</sup> Raport o stanie województwa warmińsko-mazurskiego w 2020 roku.

<sup>84</sup> Raport o stanie województwa warmińsko-mazurskiego w 2023 roku.

<sup>85</sup> <https://www.expresselblag.pl>

<sup>86</sup> <https://invest.warmia.mazury.pl/>

<sup>87</sup> <https://elblag.eu/>

Analizując trendy zmian wartości wskaźników monitorowanych na potrzeby celu operacyjnego należy podkreślić, że są one zgodne z przyjętymi założeniami wartości docelowych i utrzymanie ich na podobnych poziomie pozwoli osiągnąć zaplanowane wartości docelowe do 2030 roku.

Tabela 13. Wskaźniki monitoringowe celu operacyjnego 4.2. „Optymalna infrastruktura rozwoju”

WSKAŹNIK	cel w Strategii	2020	2021	2022	2023	2024
Odsetek mieszkańców oceniających wysoko dostępność infrastruktury technicznej [%]	wzrost	69,4	65,5	61,2	62,5	70,7
Odsetek mieszkańców oceniających wysoko poziom dostępności komunikacyjnej miejsc istotnych dla ich funkcjonowania i członków ich rodzin [%]	wzrost	53,4	55,9	55,7	51,6	60,6
Odsetek mieszkańców czujących się bezpiecznie w ich najbliższym otoczeniu [%]	wzrost	81,3	82,1	84,6	84,3	84,5
Poniesione koszty (na różne formy infrastruktury) [mln zł]	---	2 195	8 957			2 204
Liczba projektów i/lub inicjatyw (na rzecz różnych form infrastruktury) [szt.]	---	330	818			529
Gospodarstwa domowe z dostępem do Internetu poprzez łącze szerokopasmowe [szt.]	wzrost	419 718	441 932	401 720	409 675	358 825
Odsetek ludności korzystającej z oczyszczalni ścieków [%]	wzrost	77,7	77,5	78,4	79,0	79,1

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych BDL GUS oraz raportów okresowych z realizacji Strategii.

W regionie dalszego działania wymaga cyfryzacja, rozwój e-usług, wzmocnienie dostępu do szerokopasmowego internetu. W województwie warmińsko-mazurskim występują miejsca w których w ogóle nie ma dostępu do internetu lub jest on bardzo utrudniony. Działania w tym obszarze są niezadowolające. **W 2024 r. odsetek gospodarstw domowych posiadających dostęp do Internetu w domu w województwie warmińsko-mazurskim kształtował się na najniższym poziomie 93,2% w kraju<sup>88</sup>.** Należy zauważyć, że w 2024 r. w skali kraju dostęp do Internetu w domu posiadało 95,9% gospodarstw domowych, zaś poziom tego wskaźnika był

<sup>88</sup> GUS. Społeczeństwo informacyjne w Polsce w 2024 r. Warszawa, Szczecin 2024.

zróżnicowany w zależności od typu gospodarstwa, stopnia urbanizacji, miejsca zamieszkania oraz regionu. Zdecydowanie częściej dostęp do Internetu w domu posiadały gospodarstwa domowe z dziećmi niż bez nich<sup>89</sup>. Z raportu Ministerstwa Cyfryzacji „Polska w zasięgu stacjonarnego dostępu do internetu” opublikowanego 30 września 2025 r. wynika, że w województwie warmińsko-mazurskim na 273 385 punktów adresowych, tylko 180 607 objętych jest zasięgiem usług szerokopasmowych<sup>90</sup>. Natomiast aż 139 055 miejsc to tzw. białe plamy NGA<sup>91</sup>, z czego 92 778 nie ma żadnego dostępu do internetu<sup>92</sup>. Jednocześnie z przeprowadzonych wywiadów z przedstawicielami JST, wynika, że w województwie warmińsko-mazurskim zwłaszcza na obszarach przygranicznych z obwodem królewieckim Federacji Rosyjskiej występują miejsca, w których nie można wykonać połączeń telefonicznych, bądź zasięg jest przechwytywany przez operatorów telefonii rosyjskiej.

W latach 2020-2025 na terenie województwa prowadzono inwestycje z zakresu infrastruktury socjalnej, będące odpowiedzią na występujące potrzeby i zjawiska społeczne w regionie. Niemniej jednak przeprowadzone inwestycje są niewystarczające, aby odpowiadać w pełni na zachodzące zmiany społeczne, w tym starzejące się społeczeństwo. W regionie problem stanowi nierównomierny dostęp do usług socjalnych, zdrowotnych, który jest skoncentrowany w większych ośrodkach miejskich, natomiast jest niewystarczający w ośrodkach peryferyjnych. Jednocześnie, region dość mocno dotyka zjawisko depopulacji, podczas badań jakościowych respondenci pokreślili, że powoduje to niekiedy konieczność likwidacji szkół w mniejszych miejscowościach (zwłaszcza wiejskich). Problem infrastruktury socjalnej i związanych z tym wyzwań został opisany w rozdziale dotyczącym celu strategicznego „Kompetencje przyszłości”. Jednocześnie, zaleca się, aby kierunki działań z zakresu rozwoju infrastruktury socjalnej zostały przeniesione do części Strategii odnoszącej się do celu strategicznego „Kompetencje przyszłości”, co zgodnie z kontekstem będzie korzystne w odbiorze Strategii, a przede wszystkim ułatwi monitorowanie postępów w obszarze społecznym.

Prowadzona polityka, projekty i działania służb, powodują, że mieszkańcy Warmii i Mazur wysoko oceniają bezpieczeństwo w regionie. Wartość wskaźnika *odsetek mieszkańców czujących się bezpiecznie w ich najbliższym otoczeniu [%]* wykazuje delikatny trend wzrostowy, co świadczy o efektywności i dostrzegalności podejmowanych działań. Należy zauważyć jednak, że od momentu wybuchu pandemii COVID-19 w 2020 r., a następnie wojny w Ukrainie tj. dn. 24 lutego 2022 roku, wymiar bezpieczeństwa publicznego uległ znacznemu rozszerzeniu, a budowanie bezpieczeństwa i odporności regionów stało się jednym z kluczowych

---

<sup>89</sup> Ibidem.

<sup>90</sup> <https://www.gov.pl/web/cyfryzacja/dane-o-zasiegu-internetu-stacjonarnego>

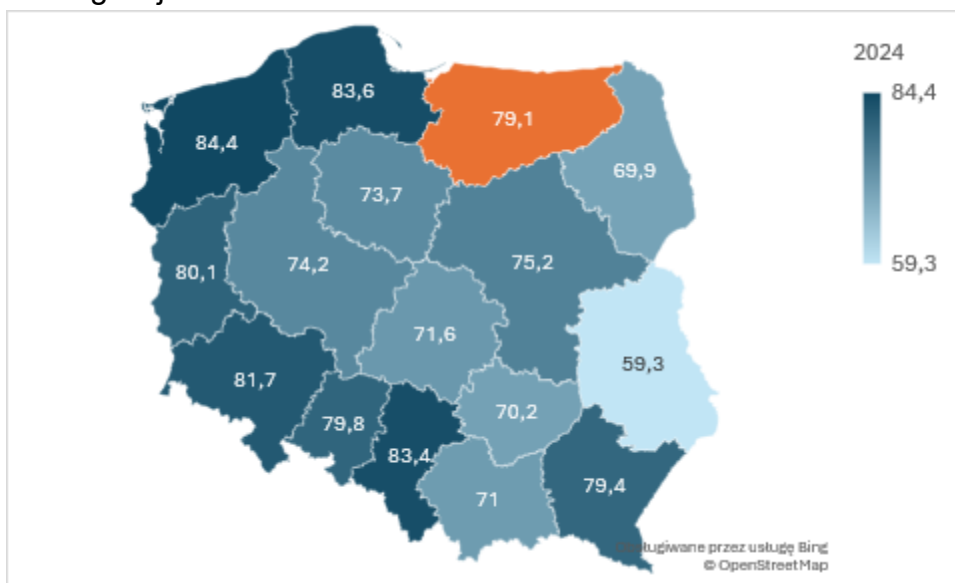
<sup>91</sup> Biała plama NGA to punkt adresowy, który nie znajduje się w zasięgu sieci dostępu do internetu umożliwiającej świadczenie usług dostępowych o przepustowości co najmniej 30 Mb/s (a w przypadku lokalizacji placówki oświatowej – o przepustowości co najmniej 100 Mb/s).

<sup>92</sup> <https://gazetaolsztynska.pl/>

priorytetów polityki rozwoju. Z uwagi na aktualną sytuację geopolityczną konieczne staje się podejmowanie działań z zakresu zapewnienia zarówno bezpieczeństwa obywateli (działania na rzecz obronności województwa), jak również działań mających na celu wzmacnianie odporności na wszelkiego rodzaju kryzysy (pandemia COVID-19, wojna za wschodnią granicą kraju, cyberataki, dezinformacja). W zaktualizowanej Strategii powinny znaleźć się nowe kierunki rozwoju województwa odnoszące się do zapewnienia bezpieczeństwa obywateli, będące odpowiedzią na zapisy ustawy z dnia 5 grudnia 2024 r. o ochronie ludności i obronie cywilnej. Biorąc pod uwagę obecne wyzwania geopolityczne oraz sytuacje do których doszło na terenie województwa (np. cyberataki na stacje uzdatniania wody), konieczne jest podjęcie działań mających na celu przygotowanie na nowe rodzaje zagrożeń (militarnych, cybernetycznych, dezinformacji), jak i zdolność do utrzymania ciągłości podstawowych usług publicznych oraz funkcjonowania gospodarki. Wzmacnianie bezpieczeństwa i odporności województwa na kryzysy to kluczowy element zapewniający rozwój regionu. **Rekomenduje się uzupełnienie Strategii o kluczowe działania na rzecz zapewnienia bezpieczeństwa mieszkańców regionu oraz odporności na kryzysy.**

W zakresie infrastruktury ochrony środowiska w regionie obserwuje się stopniowy postęp – odsetek ludności korzystającej z oczyszczalni ścieków w województwie warmińsko-mazurskim przewyższa wartość średnią dla kraju o 3,1 p.p. (wg BDL GUS za 2024 r.), podobnie kształtują się wskaźniki odsetka korzystających z instalacji w % ogółu ludności, które wynoszą odpowiednio 95,3% dla wodociągów, 76,0% kanalizacji i przewyższają wartość średnią dla kraju. Niemniej jednak problemem w regionie są braki w infrastrukturze sieciowej w gminach miejsko-wiejskich, które borykają się z trudnościami w realizacji tego typu inwestycji z uwagi na brak środków własnych oraz trudności w pozyskaniu środków zewnętrznych na tego typu inwestycje.

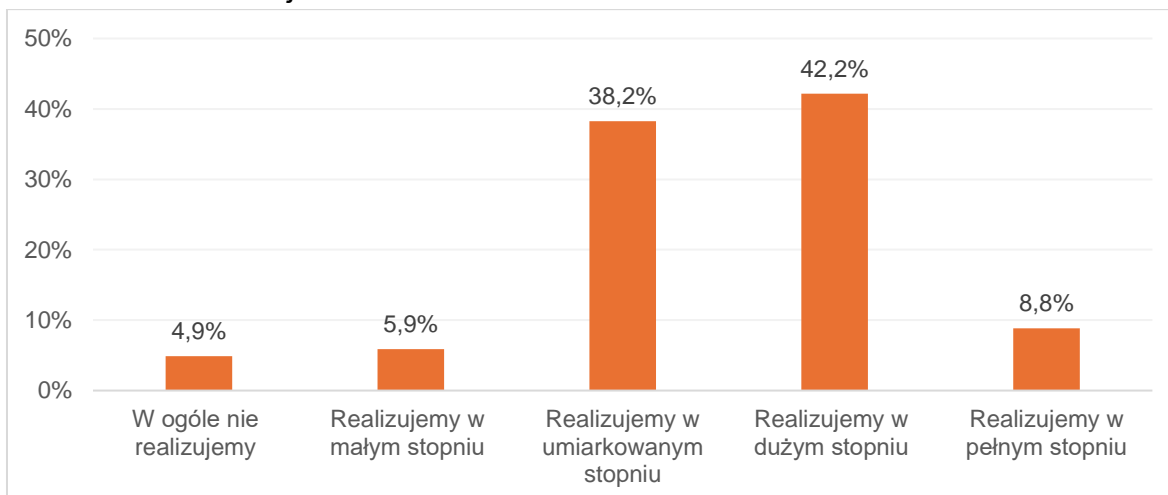
Mapa 5. Ludność korzystająca z oczyszczalni ścieków w % ogólnej liczby ludności według województw.



Źródło: opracowanie własne na podstawie danych GUS BDL.

Na wykresie poniżej przedstawiono opinie badanych jednostek samorządu terytorialnego z województwa warmińsko-mazurskiego na temat oceny stopnia realizacji celu operacyjnego „Optymalna infrastruktura rozwoju”. Z analizy odpowiedzi wynika, że ponad 80% realizuje cel operacyjny w dużym i umiarkowanym stopniu.

Wykres 25. Odpowiedzi ankietowanych JST na pytanie: w jakim stopniu realizują Państwo w swoim samorządzie działania mające na celu realizację celu „Optymalna infrastruktura rozwoju”?



Źródło: opracowanie własne na podstawie wyników badania z JST (n=102).

Cel operacyjny „Wyjątkowe środowisko przyrodnicze” realizowany jest przez dwa kierunki działań tj. A. „Zapewnienie ochrony i racjonalnego użytkowania zasobów naturalnych” oraz B. „Poprawa jakości środowiska i bezpieczeństwa ekologicznego”, które zapewniają zarówno ochronę poszczególnych komponentów środowiska

naturalnego, jak również zrównoważone wykorzystanie walorów środowiska służących rozwojowi regionu.

Tabela 14. Wskaźniki monitoringowe celu operacyjnego 4.3 „Wyjątkowe środowisko przyrodnicze”

WSKAŹNIK	cel w Strategii	2020	2021	2022	2023	2024
Odsetek mieszkańców wysoko oceniających stan środowiska przyrodniczego w ich otoczeniu [%]	wzrost	56,5	61,0	62,5	64,6	61,2
Odsetek samorządów lokalnych wysoko oceniających stan zabezpieczenia środowiska przyrodniczego [%]	wzrost	54,1	40,7	31,9	35,6	32,8
Liczba projektów i/lub inicjatyw (na rzecz ochrony środowiska) [szt.]	--	196	436			215
Poniesione koszty (na rzecz ochrony środowiska) [mln zł]	--	986	2 007			68
Odpady (komunalne) zebrane selektywnie w stosunku do ogółu odpadów [%]	wzrost	30,6	37,1	38,0	39,2	41,2

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych BDL GUS oraz raportów okresowych z realizacji Strategii.

Analiza wskaźników monitorowanych na potrzeby stawianych celów pozwala stwierdzić, że w województwie warmińsko-mazurskim do 2023 r. obserwowany był postęp zgodnie z przewidywanym trendem wartości docelowych wskaźników. W porównaniu z 2020 r. znacznie wzrósł *odsetek mieszkańców wysoko oceniających stan środowiska przyrodniczego w ich otoczeniu [%]*. W 2024 roku nastąpił nieznaczny spadek wartości wskaźnika względem roku poprzedniego, co może wynikać z niepewnej sytuacji geopolitycznej, ogólnie niższymi nastrojami mieszkańców, niemniej jednak nadal przekracza on poziom notowany w 2020 r. W regionie systematycznie rośnie *udział odpadów komunalnych zebranych selektywnie w ilości odpadów komunalnych ogółem [%]*, co świadczy o intensyfikacji działań związanych z rozbudową systemu selektywnej zbiórki odpadów, dostosowaniem gospodarki odpadami do wymogów krajowych i unijnych, w tym o rosnącej świadomości i edukacji ekologicznej mieszkańców. Mimo pozytywnego trendu, poziom selektywnej zbiórki wciąż wymaga poprawy, zwłaszcza w kontekście realizacji celów gospodarki o obiegu zamkniętym oraz ograniczania ilości odpadów trafiających na składowiska.

Zdecydowanemu obniżeniu względem wartości bazowej uległ wskaźnik określający *odsetek samorządów lokalnych wysoko oceniających stan zabezpieczenia środowiska przyrodniczego [%]*, porównując wartość wskaźnika w 2020 roku, w 2024 r. nastąpił spadek wartości wskaźnika o 21,3 p. proc. Jest to związane z rosnącymi

kosztami ochrony środowiska, które ponoszą samorządy (zapewnienie właściwej gospodarki odpadami, gospodarki wodno-kanalizacyjnej, działania będące odpowiedzią na skutki zmian klimatu). Samorządy identyfikują zarówno narastające ryzyka systemowe, jak również niewystarczające instrumenty finansowania ochrony środowiska, które stanowią istotny problem. Podczas wywiadów realizowanych z przedstawicielami jednostek samorządu terytorialnego (JST) podkreślano problemy z pozyskaniem finansowania zewnętrznego na inwestycje z zakresu gospodarki komunalnej. Trudności te wynikają z obowiązujących kryteriów, które muszą zostać spełnione, aby możliwe było ubieganie się o dofinansowanie z funduszy krajowych i unijnych. Przykładem jest chociażby wymóg osiągnięcia określonej równoważnej liczby mieszkańców (RLM), stanowiącej podstawowe kryterium kwalifikowalności projektów, zwłaszcza w obszarze gospodarki wodno-ściekowej. Oznacza to, że mniejsze gminy, o rozproszonej zabudowie i niskiej gęstości zaludnienia, nie spełniają warunków wymaganych w programach wsparcia, mimo realnych potrzeb inwestycyjnych i często niewystarczającej infrastruktury technicznej. W konsekwencji JST zauważają, że obecne mechanizmy finansowania faworyzują większe ośrodki miejskie, podczas gdy jednostki o charakterze wiejskim lub miejsko-wiejskim napotykają bariery systemowe, które ograniczają możliwość modernizacji lub rozbudowy infrastruktury komunalnej.

Na pozytywne opinie mieszkańców na temat stanu środowiska przyrodniczego w regionie wpływ mają przede wszystkim realizowane projekty i inwestycje na rzecz ochrony środowiska. W ostatnich latach sfinansowano liczne działania polegające na czynnej ochronie przyrody i kanalizacji ruchu turystycznego, których efektem było również podnoszenie świadomości ekologicznej mieszkańców. W 2024 r. inwestowano w ochronę bioróżnorodności i siedlisk, wspierano rozwój infrastruktury parków krajobrazowych oraz obszarów chronionego krajobrazu Warmii i Mazur promujących wartości przyrodnicze i krajobrazowe regionu, a także podejmowano zadania związane z uzyskiwaniem pozwoleń środowiskowych, opłatami za korzystanie ze środowiska i gospodarką odpadami<sup>93</sup>. Generalnie, w województwie przeprowadzono liczne projekty w i/lub inicjatywy (na rzecz ochrony środowiska) – w latach 2021-2023 było to 436 szt. przedsięwzięć, w 2024 r. 215 szt. Podobnie kształtują się wydatki (koszty) ponoszone na ochronę środowiska, niemniej jednak wskaźnik ten należy interpretować bardzo ostrożnie, uzależniony jest on bowiem od czynników związanych z dostępnością zewnętrznych źródeł finansowania. Z końcem 2023 r. kończyła się perspektywa finansowa polityki spójności 2014-2020, co w zdecydowanym stopniu wpływało na zmianę wartości wskaźników finansowych.

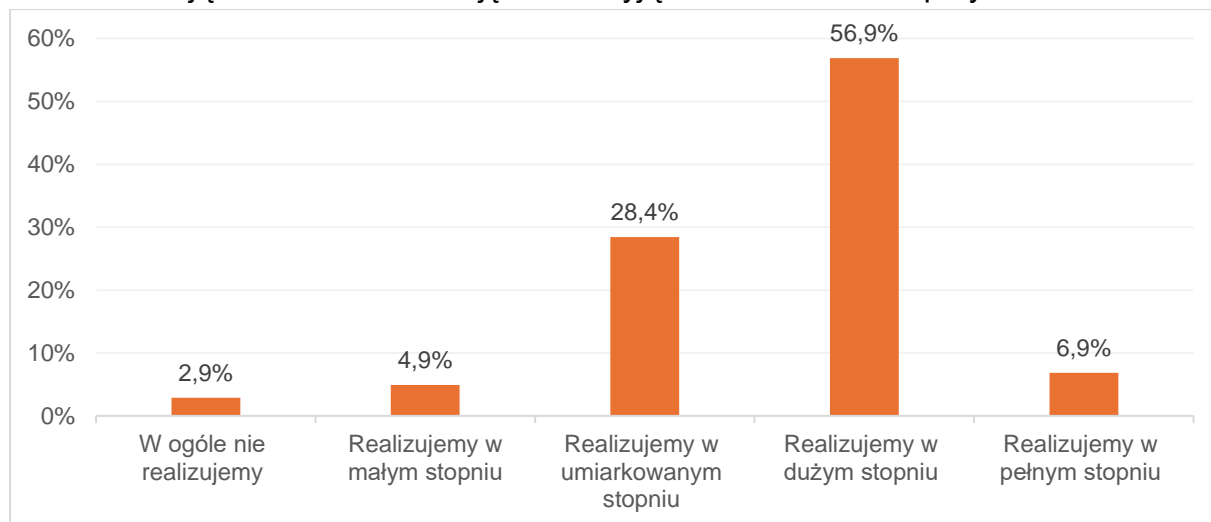
Generalnie, w regionie prowadzone są liczne inwestycje z zakresu podnoszenia efektywności energetycznej, termomodernizacji OZE, działania i inicjatywy z zakresu rozwoju turystyki wraz z elementami podnoszenia świadomości ekologicznej społeczeństwa. W obecnej perspektywie finansowej 2021-2027 cel operacyjny

---

<sup>93</sup> Raport o stanie województwa warmińsko-mazurskiego w 2024 roku. Olsztyn, 2025 r.  
<https://bip.warmia.mazury.pl/>

„Wyjątkowe środowisko przyrodnicze” realizowany jest w stopniu zadowalającym. Świadczą o tym również wyniki badania ankietowego przeprowadzonego wśród JST, które podkreślają, że działania w tym obszarze są prowadzone w dużym (56,9% odpowiedzi) i umiarkowanym zakresie (28,4% odpowiedzi). Niemniej jednak w regionie istnieją ciągle niezaspokojone potrzeby związane z koniecznością poprawy parametrów środowiska, m.in. jakości wody, powietrza zwłaszcza w miastach.

Wykres 26. Odpowiedzi przedstawicieli ankietowanych jednostek samorządu terytorialnego na pytanie: w jakim stopniu realizują Państwo w swoim samorządzie działania mające na celu realizację celu „Wyjątkowe środowisko przyrodnicze”?



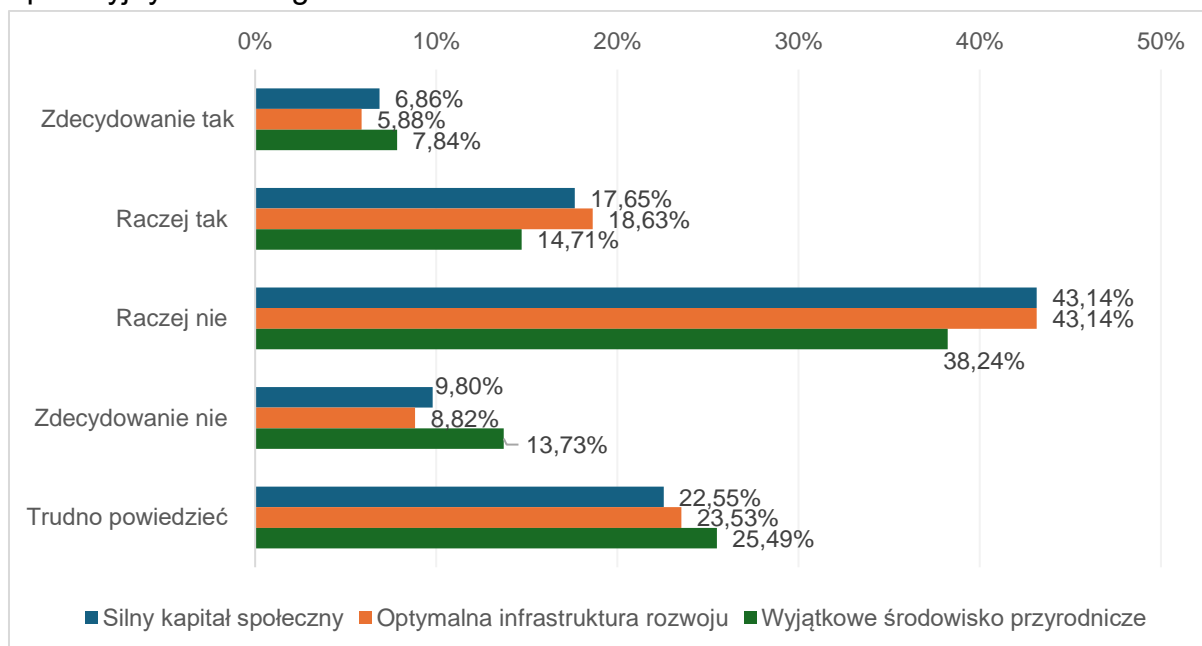
Źródło: opracowanie własne na podstawie wyników badania z JST (n=102).

### Trafność i aktualność celu strategicznego

Dokonując oceny zaplanowanej w ramach Strategii interwencji należy podkreślić, iż została ona trafnie sformułowana w kontekście wyzwań wynikających z diagnozy oraz wyzwań globalnych, niemniej jednak biorąc pod uwagę zachodzące w ostatnich latach zmiany spowodowane wystąpieniem m.in. pandemii COVID-19, wojny w Ukrainie, niektóre z przyjętych kierunków wymagają modyfikacji bądź rozszerzenia.

Na potrzeby badania ewaluacyjnego jednostkom samorządowym z województwa warmińsko-mazurskiego zadano pytanie dotyczące potrzeby aktualizacji poszczególnych celów operacyjnych Strategii. Wszystkie cele operacyjne zostały ocenione pozytywnie, zdaniem większości ankietowanych nie wymagają one radykalnych zmian, ewentualnie potrzebne są drobne aktualizacje.

Wykres 27. Odpowiedzi przedstawicieli ankietowanych jednostek samorządu terytorialnego na pytanie czy istnieje potrzeba aktualizacji poszczególnych celów operacyjnych Strategii?



Źródło: opracowanie własne na podstawie wyników badania z JST (n=102).

W przypadku celu operacyjnego „**Silny kapitał społeczny**” wskazano na potrzebę rozszerzenia działań zwiększających integrację mieszkańców, partycypację obywatelską i aktywność społeczną m.in. poprzez większe wsparcie finansowe rozwoju kapitału społecznego, rozwój programów wspierających aktywność obywatelską i wolontariat. Pojawiła się propozycja tworzenia warunków sprzyjających dla rozwoju biznesu na terenie województwa, które miałyby polegać na wprowadzaniu zachęt do prowadzenia działalności gospodarczej. Zauważono, że Strategia powinna uwzględniać nowe wyzwania integracji społecznej, rosnące potrzeby wsparcia społeczności lokalnych i rozwój kompetencji obywatelskich, co może być wynikiem zmian jakie nastąpiły w wyniku pandemii COVID-19 oraz wybuchu konfliktu zbrojnego w Ukrainie i związanego z tym napływu społeczności z Ukrainy. Ankietowani podkreślali znaczenie wzmocnienia zaufania społecznego i integracji lokalnych społeczności.

W przypadku celu operacyjnego „**Optymalna infrastruktura rozwoju**” ankietowane JST wskazały, iż cele operacyjne wymagają aktualizacji w zakresie listy niezbędnych dla regionu inwestycji infrastrukturalnych (m.in. nowych inwestycji drogowych i kolejowych), dostosowania infrastruktury do nowych potrzeb społecznych i technologicznych. Jednocześnie, z badania ankietowego, jak również przeprowadzonych wywiadów wynika, iż zasadne jest silniejsze zaakcentowanie potrzeb związanych m.in. z cyfryzacją, dostępem do internetu. Pojawił się jednocześnie postulat wprowadzenia priorytetyzacji inwestycji z zakresu transportu publicznego, dróg lokalnych oraz infrastruktury cyfrowej i energetycznej. Wskazano

również na potrzebę podkreślenia znaczenia podejmowania działań koordynacyjnych projektów między samorządami i sektorem prywatnym.

W ramach celu operacyjnego „**Wyjątkowe środowisko przyrodnicze**” zdaniem badanych JST większy akcent powinien zostać położony na aspekty związane z adaptacją do zmian klimatu, ochroną jezior, zieleni miejskiej. Wyszczególnione powinny zostać działania mające na celu zatrzymywanie wody, przeciwdziałanie obniżaniu się poziomu wód gruntowych i powierzchniowych, retencja, odnawianie terenów podmokłych, jak również działania mające na celu realną ochronę bezcennych zasobów przyrodniczych w regionie, w tym ochronę gatunków chronionych i edukację na ich temat. Jednocześnie biorąc pod uwagę obecne kryzysy związane ze zmianami klimatu, sytuacją geopolityczną zarówno obszar środowiska jak i energetyki powinny mieć silne umocowanie w planowaniu rozwoju terytorialnego.

**Badania jakościowe i ilościowe potwierdziły, że realizowane cele operacyjne i kierunki rozwoju są trafne, aktualne i wymagają kontynuacji.** Biorąc pod uwagę horyzontalny charakter celu strategicznego „Mocne fundamenty” w jego realizację zaangażowany jest szczególnie sektor publiczny, który pełni kluczową rolę w kwestiach zapewnienia infrastruktury, ochrony środowiska oraz wzmacniania i stymulacji kapitału społecznego w regionie. Jednocześnie należy podkreślić wysoki poziom zaangażowania sektora społecznego w realizację celu operacyjnego „Silny kapitał społeczny”, czego wyrazem jest liczba powstających i funkcjonujących na terenie województwa fundacji i stowarzyszeń.

Należy podkreślić, że **strategia Warmińsko-Mazurskie 2030 w obszarze celu strategicznego „Mocne fundamenty” przyczynia się do porządkowania polityki rozwojowej na obszarze województwa, wskazując cele operacyjne i kierunki rozwoju najbardziej istotne i spójne z perspektywy całego województwa.** Zapisy kierunków działań są na tyle uniwersalne, że wpisują się w nie inwestycje realizowane na szczeblu lokalnym. Niemniej jednak według opinii niektórych badanych przedstawicieli JST w ramach IDI oraz badania ilościowego, zapisy w kierunkach działań Strategii są niekiedy dość ogólne, bez nadania cech priorytetyzacji oraz konkretnych wytycznych, co sprawia istotne trudności w interpretacji i realizacji jej zapisów.

**Generalnie, nie można jednoznacznie wskazać, że Strategia (podejmowane działania w ramach celu strategicznego „Mocne fundamenty”) wpłynęła na zmniejszenie słabych stron lub zniwelowanie zagrożeń wskazanych w analizie SWOT. Z pewnością realizowane inwestycje we wszelkiego rodzaju infrastrukturę, środowisko, kapitał ludzki przyczyniają się do wzmacniania mocnych stron województwa, zwiększają szanse na rozwój, ale nie można powiedzieć, aby prowadzone działania zniwelowały już wystąpienie jakichkolwiek czynników. Zauważyć należy, że pojawiające się w ostatnich latach nowe wyzwania, czynniki zewnętrzne tj. np. pandemia COVID-19,**

**problemy z cyberbezpieczeństwem, wojna w Ukrainie, wpłynęły na pojawienie nowych zagrożeń i problemów, które powinny zostać uwzględnione w zaktualizowanej Strategii.**

## 4. Ocena wymiaru terytorialnego Strategii

Koncepcja Obszarów Strategicznej Interwencji (OSI), zdefiniowana w Krajowej Strategii Rozwoju Regionalnego 2030 (KSRR 2030)<sup>94</sup>, wskazuje na odejście od wspierania równomiernie wszystkich obszarów na rzecz koncentracji działań tam, gdzie problemy są najgłębsze lub potencjały największe. Należy zaznaczyć, że w KSRR 2030 wyznaczono kilka kategorii OSI o znaczeniu krajowym: **obszary zagrożone trwałą marginalizacją (OZTM), miasta średnie tracące funkcje społeczno-gospodarcze**, Polska Wschodnia<sup>95</sup> oraz Śląsk. Ponadto, zapewniona została swoboda wyznaczenia własnych OSI w strategiach regionalnych, wynikających ze specyfiki terytorialnej danego województwa<sup>96</sup>.

W województwie warmińsko-mazurskim, oprócz obszarów interwencji wskazanych na poziomie krajowym (miasta tracące funkcje społeczno-gospodarcze oraz obszary zagrożone marginalizacją), wyznaczono dodatkowo 8 regionalnych OSI<sup>97</sup>. Jedynie 11 gmin<sup>98</sup> nie sklasyfikowano w żadnym OSI, co spowodowało, że terytoria w zamierzeniu mające zostać objęte strategiczną interwencją to niemal cały obszar województwa. Należy również zaznaczyć, że znaczna część gmin została włączona do więcej niż jednego OSI.

### **Wewnątrz-wojewódzkie zróżnicowanie efektów realizacji Strategii w kontekście OSI**

Transformacja modelu programowania polityki rozwoju w Polsce, zapoczątkowana w perspektywie finansowej UE na lata 2014-2020 i kontynuowana w latach 2021-2027, charakteryzuje się zwrotem od interwencji sektorowej ku podejściu terytorialnemu (place-based approach). OSI w perspektywie unijnej 2014-2020 oraz 2021-2027 ujmowano w programach regionalnych współfinansowanych z polityki spójności. W RPO WiM 2014-2020 OSI objęto preferencjami punktowymi w naborach, podobnie jak w ramach FEWiM 2021-2027. Dodatkowo wdrażane są mechanizmy komplementarności stymulujące koncentrację interwencji adekwatną do potrzeb zidentyfikowanych w poszczególnych OSI. Wyasygnowana została linia budżetowa

---

<sup>94</sup> KSRR definiuje Obszary Strategicznej Interwencji jako tereny o zidentyfikowanych lub potencjalnych powiązaniach funkcjonalnych, charakteryzujące się występowaniem specyficznych uwarunkowań społecznych, gospodarczych lub przestrzennych, które wymagają ukierunkowanej interwencji publicznej (inwestycyjnej lub regulacyjnej).

<sup>95</sup> Do OSI Polska Wschodnia włączone jest całe województwo warmińsko-mazurskie.

<sup>96</sup> Ministerstwo Infrastruktury i Rozwoju, Krajowa Strategia Rozwoju Regionalnego 2030, Warszawa 2019, s. 49.

<sup>97</sup> Tygrys warmińsko-mazurski, MOF Olsztyna, MOF Elbląga, MOF Ełku, OF Wielkie Jeziora Mazurskie, Niebieski Zachód, Miasta CITTASLOW, EGO.

<sup>98</sup> Gminy wiejskie: Dąbrówno, Janowo, Jedwabno, Kiwity, Kurzętnik, Lidzbark Warmiński, Rybno, Szczytno, Świątki, Świątajno oraz gmina miejsko-wiejska Wielbark.

dla elementów przedsięwzięć strategicznych poszczególnych partnerstw/ stowarzyszeń funkcjonujących w ramach/ na obszarze poszczególnych OSI (wybór w trybie konkurencyjnym). W programie regionalnym na lata 2021-2027 funkcjonują również 3 obszary realizacji Zintegrowanych Inwestycji Terytorialnych (ZIT) – ZIT MOF Olsztyna, Elbląga i Ełku oraz Inne Instrumenty Terytorialne (IIT). W latach 2014-2020 instrument ZIT, w rozumieniu rozporządzenia art. 7 Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1301/2013, został zastosowany na terenie Olsztyna oraz jego obszaru funkcjonalnego. Analogicznym narzędziem dedykowanym z poziomu regionalnego MOF Elbląga i Ełku w ramach środków RPO WiM 2014-2020 był ZIT” (bis).

Badanie zrealizowane na poziomie krajowym<sup>99</sup>, dotyczące wsparcia OSI w latach 2014-2020 wykazało, że w ramach funduszy unijnych preferencje finansowe dla OSI były niewystarczające. **Gminy zidentyfikowane jako OSI nie pozyskiwały większych środków unijnych w przeliczeniu na mieszkańca niż gminy spoza tych obszarów.** W przypadku OSI obszarów zagrożonych trwałą marginalizacją wartość pozyskanych środków per capita była o 35% niższa niż średnia krajowa.

Wnioski z ewaluacji wsparcia obszarów strategicznej interwencji w latach 2014-2021<sup>100</sup> wskazują na niską skuteczność interwencji w niwelowaniu różnic rozwojowych. Analiza wykazała, że **gminy objęte wsparciem nie rozwijały się szybciej niż te niebędące OSI**, a w niektórych przypadkach, np. miast średnich tracących funkcje społeczno-gospodarcze, negatywne trendy, takie jak starzenie się społeczeństwa, postępowały szybciej niż średnia krajowa. Raport Instytutu Rozwoju Miast i Regionów, dotyczący miast tracących funkcje społeczno-gospodarcze<sup>101</sup> potwierdza wnioski płynące z wspomnianej wyżej ewaluacji i wskazuje na **brak korelacji między wysokimi wydatkami majątkowymi, a poprawą sytuacji demograficznej badanych miast.** Często utrzymywały one bardzo wysokie wydatki inwestycyjne (per capita), ale nie przekładało się to na zatrzymanie negatywnych procesów związanych z wyludnianiem. Sugeruje to niską trafność interwencji – inwestowanie w infrastrukturę "twardą" (rewitalizacja rynków, budowa obiektów) nie generowało nowych miejsc pracy ani nie podnosiło jakości usług publicznych w stopniu wystarczającym do zatrzymania mieszkańców. Tego typu punktowe inwestycje mają więc niski potencjał w zakresie trwałego rozwiązywania strukturalnych problemów społeczno-gospodarczych OSI. Badanie wskazało na konieczność reorientacji na usługi publiczne, mieszkalnictwo i jakość życia jako czynniki retencji mieszkańców.

Z analiz krajowych<sup>102</sup> wynika, że obszary zagrożone trwałą marginalizacją otrzymały proporcjonalnie znacznie mniej środków (ok. 5,8% ogółu wypłaconego

---

<sup>99</sup> Wolański sp. z o.o., Ewaluacja wsparcia obszarów strategicznej interwencji w latach 2014-2021. Raport końcowy, Warszawa 2022.

<sup>100</sup> Ibidem.

<sup>101</sup> Instytut Rozwoju Miast i Regionów – Obserwatorium Polityki Miejskiej, Polityka inwestycyjna polskich miast. Miasta tracące funkcje społeczno-gospodarcze, Warszawa-Kraków 2023.

<sup>102</sup> Ibidem.

dofinansowania) niż wynosi ich udział w populacji czy powierzchni kraju. Wskazuje to na systemową barierę w dostępie do funduszy UE dla najsłabszych jednostek. Beneficjenci z obszarów zagrożonych trwałą marginalizacją rzadziej aplikują, a ich projekty częściej są odrzucane z przyczyn formalnych lub merytorycznych.

Powyższe wnioski zostały potwierdzone także w ramach analizy raportów okresowych z realizacji Strategii<sup>103</sup>. Choć raporty nie posiadają rozdziałów dedykowanych poszczególnym typom OSI, wskazać można tendencje zachodzące w województwie pod kątem wymiaru terytorialnego Strategii. **Instrument, który w założeniu powinien służyć niwelowaniu dysproporcji rozwojowych (OSI dla obszarów o słabszych wskaźnikach rozwojowych), jest w większym stopniu konsumowany przez jednostki o wysokim potencjale endogennym.** Najwięcej projektów/ inicjatyw w latach 2021-2023 realizowano na obszarach MOF Olsztyna, Elbląga oraz Ełku, a w nieco mniejszym zakresie – na obszarze OSI Tygrys warmińsko-mazurski. W niektórych przypadkach, np. w ramach celu operacyjnego 2.2 „Inteligentna specjalizacja”, wyróżniał się OSI Wielkie Jeziora Mazurskie. Obszar Wielkich Jezior Mazurskich uznaje się jako kluczowy dla turystyki i gospodarki wodnej. Raport sprawozdawczy z realizacji Strategii<sup>104</sup> za 2020 r. wymienia projekt „7 Cudów Mazur” realizowany przez Stowarzyszenie Wielkie Jeziora Mazurskie 2020, mający na celu promocję gospodarczą tego obszaru pod hasłem „Mazury to Biznes”. Wiele działań dotyczących inteligentnej specjalizacji ekonomia wody koncentruje się właśnie na tym terenie, zwłaszcza w kontekście oferty turystycznej.

Należy podkreślić, że wymienione wyżej OSI należą do tych o wyższym potencjale rozwojowym, w porównaniu do pozostałych obszarów strategicznych. W tym kontekście ważnym wyzwaniem staje się **nierównomierny potencjał administracyjny gmin. Liderzy subregionalni skuteczniej absorbują środki, pogłębiając dystans wobec gmin w głębokim kryzysie, które nie posiadają wystarczających zasobów kadrowych do przygotowania skomplikowanych projektów.** Według wspomnianego wyżej badania, dla gmin o najniższym potencjale (obszary zagrożone trwałą marginalizacją) środki z budżetu krajowego (np. Rządowy Fundusz Inwestycji Lokalnych, Program Inwestycji Strategicznych) okazały się ważniejszym i łatwiejszym do pozyskania źródłem finansowania niż fundusze UE. Blisko 70% tych gmin przyznano więcej środków krajowych niż unijnych, głównie ze względu na prostsze procedury aplikacyjne, niewymagające skomplikowanej dokumentacji, która jest barierą dla słabych instytucjonalnie samorządów<sup>105</sup>. Gminy o

---

<sup>103</sup> Warmińsko-Mazurskie Regionalne Obserwatorium Terytorialne, Raport okresowy nr XVIII z realizacji Strategii Warmińsko-Mazurskie 2030. Strategia rozwoju społeczno-gospodarczego w roku 2020; Warmińsko-Mazurskie Regionalne Obserwatorium Terytorialne, Raport okresowy nr XVIII z realizacji Strategii Warmińsko-Mazurskie 2030. Strategia rozwoju społeczno-gospodarczego w latach 2021-2023.

<sup>104</sup> Warmińsko-Mazurskie Regionalne Obserwatorium Terytorialne, Raport okresowy nr XVIII z realizacji Strategii Warmińsko-Mazurskie 2030. Strategia rozwoju społeczno-gospodarczego w roku 2020.

<sup>105</sup> Wolański sp. z o.o., Ewaluacja wsparcia obszarów strategicznej interwencji w latach 2014-2021. Raport końcowy, Warszawa 2022.

niskich wskaźnikach rozwojowych borykają się z ograniczeniami kadrowymi i (jak wynika z wywiadów pogłębionych) przygotowanie skomplikowanej dokumentacji wymaga wiedzy i zasobów ludzkich, których brakuje w mniejszych urzędach. Istnieją także bariery związane z wkładem własnym i płynnością finansową takich gmin. Z wywiadów wynika jednocześnie, że wykonawcy chętniej podejmują się zleceń w gminach lepiej skomunikowanych (np. w MOF lub w pasie dróg S7/S16), co sprawia, że gminy peryferyjne mają problem z rozstrzygnięciem przetargów. Warto także zwrócić uwagę, że w ramach celu operacyjnego 4.2 Optymalna infrastruktura rozwoju, w latach 2021-2023 najwięcej projektów i inicjatyw realizowały samorzady wchodzące w skład OSI Miasta tracące funkcje społeczno-gospodarcze<sup>106</sup>. Miasta te, mimo pewnych barier rozwojowych, posiadają odpowiednie zasoby ludzkie do aplikowania o środki i są zazwyczaj miastami powiatowymi pełniącymi funkcje ponadlokalne. W ramach wspomnianego celu skutecznie uzupełniały lub też modernizowały bazę infrastrukturalną.

Analiza przeprowadzonych studiów przypadku pozwala stwierdzić, że **efekty interwencji w ramach realizowanej Strategii są skorelowane z potencjałem rozwojowym poszczególnych OSI. Zmiany przestrzenne są w największym zakresie zauważalne w OSI MOF Olsztyna, Elbląga i Ełku**. Koncentrują się one na zintegrowanej mobilności miejskiej (rozbudowa sieci tramwajowej w Olsztynie, systemy transportowe w Ełku) oraz rewitalizacji funkcji miejskich. Efektem jest poprawa spójności komunikacyjnej rdzeni z ich strefami funkcjonalnymi. Wyróżnić należy także działania w ramach OSI Wielkie Jeziora Mazurskie, gdzie kluczowym efektem przestrzennym jest realizacja projektów sieciowych, takich jak Mazurska Pętla Rowerowa oraz zintegrowany system ochrony wód. Są to zmiany o charakterze liniowym i obszarowym, które znacząco podnoszą atrakcyjność turystyczną regionu. W przypadku OSI Miasta tracące funkcje społeczno-gospodarcze, głównym widocznym efektem przestrzennym są inwestycje infrastrukturalne mające na celu przełamanie barier dostępności, np. budowa obwodnicy Kętrzyna, która wyprowadza ruch ciężki z centrum i otwiera nowe tereny inwestycyjne. Skala zmian na omówionych wyżej obszarach wynika z wysokiej sprawności instytucjonalnej, umiejętności budowania partnerstw oraz dużej skali projektów strategicznych, które realnie zmieniają strukturę przestrzenną.

**Najmniej pozytywne zmiany w kontekście zrealizowanych studiów przypadku dotyczą północnych obszarów przygranicznych** (np. Dubeninki, Frombork). W tych rejonach efekty interwencji są niwelowane przez negatywne uwarunkowania geopolityczne. Ze względu na wojnę w Ukrainie i sytuację geopolityczną, ruch graniczny z obwodem królewieckim został wstrzymany. W konsekwencji, realizacja projektów dotyczących poprawy drogowej dostępności do przejść granicznych może stracić uzasadnienie. Z przeprowadzonych wywiadów pogłębionych wynika, że

---

<sup>106</sup> Warmińsko-Mazurskie Regionalne Obserwatorium Terytorialne, Raport okresowy nr XVIII z realizacji Strategii Warmińsko-Mazurskie 2030. Strategia rozwoju społeczno-gospodarczego w latach 2021-2023. s. 73.

sytuacja na granicy z Rosją drastycznie zmieniła sytuację gospodarczą północnych powiatów. Wcześniejsze inwestycje (np. Termy Warmińskie w Lidzbarku Warmińskim czy łącznie w Gołdapi) były nastawione na gości ze wschodu. Po zamknięciu granicy obiekty te mają problem z rentownością, a inwestorzy prywatni obawiają się lokować kapitał w strefie niestabilnej geopolitycznie. Ponadto znacznemu ograniczeniu uległ handel przygraniczny. **Zmiany przestrzenne w kontekście realizacji Strategii na obszarach przygranicznych, wchodzących w skład OSI Obszary marginalizacji są rozproszone, a brak inwestycji prywatnych pogłębia zjawisko marginalizacji. Interwencje publiczne mają tu charakter podtrzymujący (np. świetlice, mała infrastruktura), a nie strukturalny.**

Projekt średniookresowej strategii rozwoju kraju do 2035 r.<sup>107</sup> wskazuje na **nową rolę obszarów przygranicznych i planowane włączenie ich do krajowych OSI (w ramach OSI odporności i rozwoju obszarów przy zewnętrznej granicy UE).**

Wskazuje się na konieczność budowy odporności tych terenów oraz zapewnienie wsparcia dedykowanego. Inwestycje w infrastrukturę na tych terenach mają być oceniane nie tylko przez pryzmat stopy zwrotu, ale przede wszystkim przez ich rolę w systemie obrony cywilnej i ochrony ludności. Strategia akcentuje potrzebę budowy dróg, mostów i sieci łączności, które w czasie pokoju służą mieszkańcom i gospodarce, a w sytuacjach kryzysowych mogą być wykorzystane przez służby i wojsko. Priorytetem dla tych obszarów jest także rozwój gęstej sieci lokalnych połączeń autobusowych i kolejowych, co ma przeciwdziałać peryferyzacji wynikającej z zamknięcia granic.

W roku 2024 uruchomiono Rządowy program rozwoju północno-wschodnich obszarów przygranicznych na lata 2024-2030, mający być odpowiedzią na trudną sytuację terenów, które w największym stopniu ucierpiały w wyniku agresji Rosji na Ukrainę (na granicy polsko-rosyjskiej i polsko-białoruskiej)<sup>108</sup>. Województwo warmińsko-mazurskie otrzyma w czasie trwania programu kwotę 125 mln zł. Każdy samorząd uzyska możliwość realizacji 2 inwestycji. Wysoki poziom dofinansowania (80-90%) może pozwolić na przełamanie barier wkładu własnego, a sam program kładzie nacisk na drogi, bezpieczeństwo i turystykę, co częściowo może stworzyć fundament strukturalny pod przyszłe inwestycje prywatne. Zakres możliwych do realizacji zadań wciąż jednak wskazuje na punktowość i doraźność działań i brak możliwości kompleksowego rozwiązywania problemów gmin. W trakcie wywiadów wskazywano, że nawet najlepsza infrastruktura może nie przyciągnąć kapitału, jeśli inwestorzy boją się bliskości granicy i niepewności geopolitycznej.

Z przeprowadzonych studiów przypadku wynika, że specyficzna jest sytuacja jednostek znajdujących się w OSI Miasta tracące funkcje społeczno-gospodarcze (np. Kętrzyn, Frombork, Elbląg). Borykają się one z największymi problemami strukturalnymi (depopulacja, starzenie się społeczeństwa). Choć realizują istotne

---

<sup>107</sup> Strategia Rozwoju Polski do 2035 r. (projekt), dostęp: 8.01.2026.

<sup>108</sup> Rządowy program rozwoju północno-wschodnich obszarów przygranicznych na lata 2024-2030 - Warmińsko-Mazurski Urząd Wojewódzki w Olsztynie - Portal Gov.pl, dostęp: 8.01.2026.

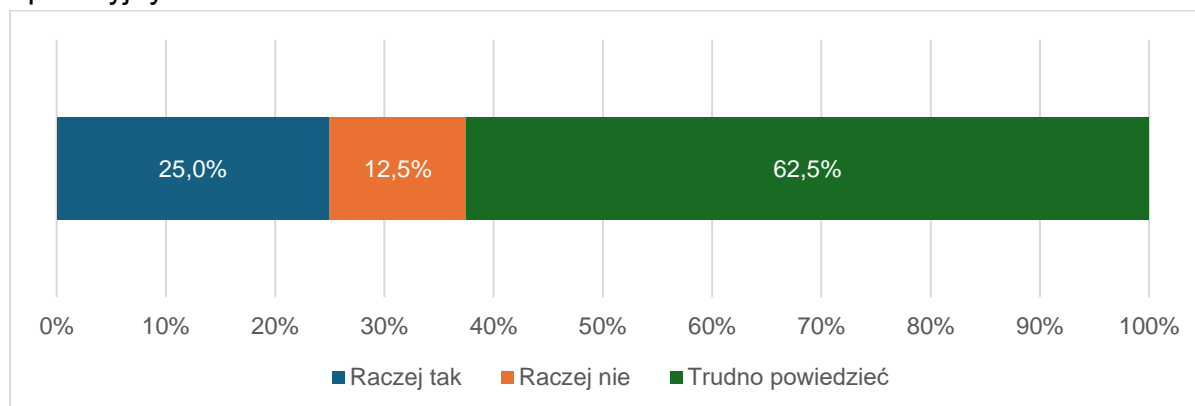
projekty (np. rewitalizacja, obwodnice), respondenci w trakcie wywiadów wskazywali na niedostateczny poziom dedykowanego finansowania, co ogranicza tempo odzyskiwania utraconych funkcji.

**Zgodnie z założeniami Strategii, wiele interwencji wykazuje silne efekty dyfuzji.**

Budowa dróg wojewódzkich i obwodnic (Kętrzyn, Elbląg) służy nie tylko mieszkańcom OSI, ale całemu systemowi komunikacyjnemu województwa. Rozbudowa sieci tramwajowej i węzłów przesiadkowych w Olsztynie służy nie tylko mieszkańcom miasta czy gmin ościennych (Dywity, Stawiguda), ale także osobom dojeżdżającym z dalszych powiatów do pracy, szkół czy szpitali wojewódzkich. Inwestycje w regionie Wielkich Jezior Mazurskich generują ruch turystyczny, który zasila gminy ościenne, niebędące bezpośrednimi beneficjentami projektów, ale korzystające z napływu kapitału. Mazurska Pętla Rowerowa oddziałuje na turystykę w odległych gminach, np. wzdłuż drogi ekspresowej S7, stymulując popyt na usługi hotelarskie i gastronomiczne w pasie przyległym do trasy. Projekty ochrony wód i gospodarki ściekowej w Mikołajkach czy Ełku mają charakter ekosystemowy, wpływając pozytywnie na stan zasobów naturalnych w skali całego województwa. Inwestycje adaptacyjne do zmian klimatu (retencja wody, nasadzenia), np. w Lubawie poprawiają mikroklimat i stosunki wodne w skali mikroregionu, co ma znaczenie dla sąsiadujących z miastem terenów rolniczych. Inwestycje w infrastrukturę portową i okołoportową w Elblągu stwarzają szanse dla poddostawców i firm logistycznych z całego powiatu elbląskiego i braniewskiego. Efekt gospodarczy wykracza poza miasto, budując potencjał sektora morskiego w skali subregionalnej.

**Wyzwaniem dla pomiaru efektów interwencji terytorialnej jest odróżnienie wartości dodanej wynikającej ze zintegrowania projektów od prostej sumy efektów poszczególnych inwestycji.** Koordynatorzy celów operacyjnych, uczestniczący w systemie monitorowania Strategii, biorący udział w badaniu ilościowym, w większości nie byli w stanie odpowiedzieć, czy ukierunkowanie terytorialne Strategii na OSI, ma wpływ na osiągnięcie jej celów (wykres poniżej).

Wykres 28. Rozkład odpowiedzi na pytanie: „Czy Pana/i zdaniem ukierunkowanie celów Strategii na obszary strategicznej interwencji (OSI) pozytywnie wpłynęło na osiągnięcie celów Strategii w ramach koordynowanych przez Pana/ią celów operacyjnych?”



Źródło: opracowanie własne na podstawie wyników badania z koordynatorami celów operacyjnych, uczestniczących w systemie monitorowania Strategii (n=8).

Taki rozkład odpowiedzi wskazuje na niepewność odnośnie do skuteczności mechanizmu OSI w obecnym systemie zarządzania strategią. Wyodrębnienie efektów wynikających z OSI staje się trudne w kontekście ogółu działań podejmowanych w ramach realizowanej Strategii. Brak jasnego związku między wyznaczeniem OSI, a sukcesami w realizacji celów, może oznaczać, że obszary te funkcjonują w większym stopniu jako instrument dedykowanej alokacji niż realne narzędzie merytoryczne. Ponadto, system monitorowania prawdopodobnie nie agreguje danych w podziale na OSI w sposób, który pozwalałby koordynatorom na wyciągnięcie jednoznacznych wniosków o ich efektywności. Jednocześnie koordynatorzy celów operacyjnych zazwyczaj odpowiadają za konkretne domeny tematyczne. Rozkład odpowiedzi wskazuje, że dla wielu z nich terytorializacja może więc charakteryzować się niską spójnością funkcjonalną i arbitralnością. Podobne wnioski płyną z odpowiedzi udzielonych w ramach badania ilościowego przez koordynatorów w odniesieniu do obszarów województwa, które mogą osiągać lepsze/ gorsze efekty niż inne<sup>109</sup>. Aż 75% biorących udział w ankiecie miało trudności w ocenie.

### **Miejskie Obszary Funkcjonalne**

**OSI MOF Olsztyna, Elbląga i Ełku należą do grupy obszarów strategicznych o największym potencjale rozwojowym w województwie.** Stanowią jednocześnie najbardziej sformalizowany, rozpoznawalny i trwały element podejścia terytorialnego do rozwoju w regionie. Są to jedyne obszary, które posiadają dedykowane instrumenty w postaci Zintegrowanych Inwestycji Terytorialnych (ZIT) w ramach programu regionalnego współfinansowanego ze środków UE. To sprawia, że ich rola w Strategii jest determinowana nie tylko przez wizję regionu, ale przez ramy krajowe i unijne. Miasta rdzeniowe MOF (Olsztyn, Elbląg, Ełk) pełnią rolę liderów, którzy generują rozwój całego obszaru funkcjonalnego. MOF-y wykazują największą zdolność do realizacji projektów o charakterze strukturalnym, czego przykładem jest system transportu szynowego w Olsztynie czy zintegrowana mobilność w Ełku.

Ukierunkowanie Strategii na OSI MOF Olsztyna, Elbląga oraz Ełku zostało powiązane z konkretnymi wyzwaniami miejskich obszarów funkcjonalnych, wskazując na oczekiwane zmiany w przestrzeni i efekty interwencji definiowane przez MOF. Należy jednak zauważyć, że to właśnie instrument ZIT zapewnia obecnie najszerze możliwości inwestycyjne w ramach OSI funkcjonujących w województwie warmińsko-mazurskim. Dedykowana alokacja i pewność wsparcia finansowego gwarantują samorządom stabilność inwestycyjną na czas perspektywy unijnej 2021-2027.

---

<sup>109</sup> Pytania ankietowe brzmiały: „Czy według Pana/i wiedzy istnieją obszary województwa, które odczuwają wyjątkowo duże efekty realizacji celów strategii?” oraz „Czy według Pana/i wiedzy istnieją obszary województwa, które odczuwają wyjątkowo małe efekty realizacji celów strategii?”.

Największą wartością dodaną jest stymulowanie dialogu między miastem a gminami wiejskimi (tzw. „obwarzankiem”). Jak wynika z wywiadów, ZIT kreuje realne współdziałanie między miastami rdzeniowymi a gminami ościennymi. Jest to proces trudny, ale prowadzący do profesjonalizacji zarządzania. W ramach MOF istnieje możliwość dialogu i rozwiązywania konfliktów dotyczących np. przebiegu linii autobusowych czy gospodarki ściekowej. Przeprowadzone badania jakościowe wskazują, że w MOF Olsztyna wyzwaniem jest obsługa transportowa gmin ościennych. Inwestycje w ramach ZIT (np. mobilność miejska) muszą uwzględniać fakt, że mieszkańcy gmin sąsiednich korzystają z infrastruktury miasta, co rodzi potrzebę wspólnego planowania sieci komunikacyjnej. W przypadku MOF Elbląga, nacisk kładziony jest na funkcje gospodarcze i logistyczne. Współpraca w ramach ZIT ma na celu realizację kompleksowych projektów, rozwiązujących wspólne problemy JST skupionych w MOF, przez co wzmacnia się pozycja miast-rdzeni jako ośrodków regionalnych/ subregionalnych. Elbląg musi więc budować swoje przewagi konkurencyjne, uwzględniając bliskość Gdańska i Olsztyna. W wywiadach pojawiał się wątek wykorzystania portu i dróg dojazdowych jako elementów integrujących obszar. W przypadku Ełku podkreślano z kolei rolę miasta jako lidera dla wschodniej części województwa. ZIT w Ełku jest zaś postrzegany jako szansa na przełamanie peryferyjności i lepsze powiązanie miasta obszarami wiejskimi, szczególnie w zakresie usług publicznych i edukacji. W wymiarze zewnętrznym MOF-y pełnią rolę biegunów wzrostu, generując popyt na usługi i produkty z całego województwa. Dzięki inwestycjom w jakość życia w MOF-ach (kultura, edukacja, transport), istnieje większa szansa na zatrzymanie młodych ludzi w regionie.

Raport okresowy z realizacji Strategii z lat 2021-2023<sup>110</sup> zwraca uwagę na **specyficzne problemy trzech największych miast regionu**. Wokół Olsztyna, Elbląga i Ełku postępuje proces suburbanizacji. Zjawisko to staje się wyzwaniem dla infrastruktury technicznej (konieczność budowy wodociągów, kanalizacji dla nowych osiedli podmiejskich). Wymienione są duże projekty infrastrukturalne, np. realizowane przez Miejskie Przedsiębiorstwo Energetyki Ciepłej w Olsztynie czy EPEC w Elblągu. Z wywiadów pogłębionych przeprowadzonych w ramach niniejszej ewaluacji wynika, że wyzwaniem są ograniczone możliwości rozwoju przestrzennego miast takich jak Ełk czy Olsztyn, które są blokowane przez sąsiednie gminy wiejskie. Mieszkańcy stref podmiejskich sprzeciwiają się zmianom granic administracyjnych, co hamuje ekspansję miast niezbędną do ich funkcjonowania.

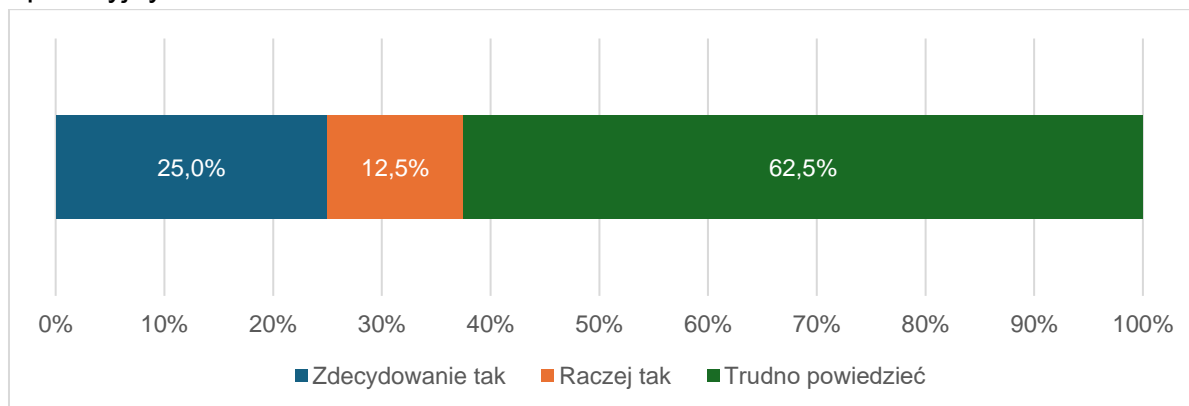
Koordynatorzy celów operacyjnych, uczestniczący w systemie monitorowania Strategii, biorący udział w badaniu ilościowym, w większości mieli trudności z oceną,

---

<sup>110</sup> Warmińsko-Mazurskie Regionalne Obserwatorium Terytorialne, Raport okresowy nr XVIII z realizacji Strategii Warmińsko-Mazurskie 2030. Strategia rozwoju społeczno-gospodarczego w roku 2020; Warmińsko-Mazurskie Regionalne Obserwatorium Terytorialne, Raport okresowy nr XVIII z realizacji Strategii Warmińsko-Mazurskie 2030. Strategia rozwoju społeczno-gospodarczego w latach 2021-2023.

czy ukierunkowanie terytorialne na MOF Olsztyna, Elbląga i Ełku jest dobrym rozwiązaniem (wykres poniżej).

Wykres 29. Rozkład odpowiedzi na pytanie: „Czy ukierunkowanie terytorialne na miejskie obszary funkcjonalne w ramach Strategii (tj. MOF Olsztyna, Elbląga, oraz Ełku) jest efektywnym rozwiązaniem w ramach koordynowanych przez Pana/ią celów operacyjnych?”



Źródło: opracowanie własne na podstawie wyników badania z koordynatorami celów operacyjnych, uczestniczącymi w systemie monitorowania Strategii (n=8).

Cele operacyjne w Strategii zazwyczaj mają charakter horyzontalny, dotyczą całego województwa. Dla koordynatorów, podział na MOF-y może być konstruktem formalno-administracyjnym, który nie wpływa bezpośrednio na sposób realizacji zadań merytorycznych. Warto dodać, że omawiane MOF realizują swoje cele dzięki narzędziu w postaci Zintegrowanych Inwestycji Terytorialnych (ZIT) i mają szczególnie szerokie oddziaływanie w ramach specyficznych obszarów tematycznych, takich jak mobilność miejska, efektywność energetyczna, zdrowie czy edukacja. Realna wartość dodana jest więc zauważana w wybranych dziedzinach tematycznych, które obejmuje Strategia.

W kontekście funkcjonowania instrumentu ZIT dla wskazanych wyżej obszarów, istotnym zagadnieniem jest głębokość integracji funkcjonalnej. Bez silnego przywództwa i wspólnej wizji, MOF zostają ograniczone do mechanizmu podziału alokacji według parytetu ludnościowego lub politycznego, co w określane jest mianem "partnerstwa fasadowego"<sup>111</sup>. Wówczas istnieje duże ryzyko rozpadu porozumień po wyczerpaniu alokacji. Dodatkowym problemem jest brak mechanizmów finansowania biur ZIT ze środków własnych gmin oraz w ramach pomocy technicznej w budżecie UE na lata 2021-2027, co sprawia, że samorządy delegują urzędników do dodatkowych zadań związanych z ZIT. Ograniczone jest wówczas pożądane szersze podejście do rozwoju całego obszaru funkcjonalnego. Badania dotyczące instrumentów terytorialnych realizowane na poziomie ogólnokrajowym<sup>112</sup> wskazują na **realizację przez gminy wchodzące w skład**

<sup>111</sup> Wolański sp. z o.o., Ewaluacja stosowania Instrumentów Terytorialnych ZIT i IIT w ramach perspektywy 2021-2027. Raport końcowy, Warszawa 2025.

<sup>112</sup> Ibidem.

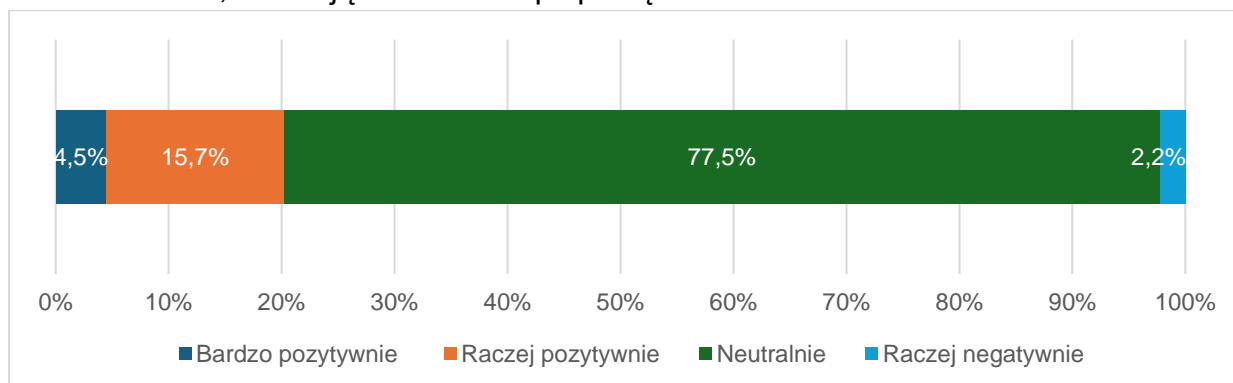
**danego MOF mniejszych, punktowych zadań**, które są jedynie powiązane wspólnym celem tematycznym. Samorządy podejmują te działania indywidualnie, ograniczając się do własnych potrzeb wewnętrznych, z pominięciem zakładanej roli ZIT w zakresie szerszego rozwoju ponadlokalnego. Strategie ZIT są wówczas instrumentalizowane – stają się warunkiem formalnym niezbędnym do uzyskania dedykowanej alokacji. Powoduje to, że projekty (a wcześniej diagnoza) są dopasowywane do dostępnych środków, wynikając w pełni z analizy potrzeb funkcjonalnych. W wywiadach pogłębionych wskazywano na dominację projektów infrastrukturalnych, przy niewielkim stopniu uwzględnienia działań, które mogłyby w sposób faktyczny oddziaływać na lokalny rynek pracy czy gospodarkę. Należy mieć bowiem na uwadze, że decyzją gmin wchodzących w skład MOF jest sposób zaprojektowania współpracy i planowania wspólnej strategii, a fundusze unijne nie muszą pozostawać jedynym źródłem finansowania strategii ZIT.

**Miejskie Obszary Funkcjonalne Olsztyna, Elbląga i Ełku, dysponując mechanizmem ZIT, uczestniczą w najbardziej zaawansowanej formie terytorializacji interwencji. Włączenie tych obszarów do OSI na poziomie regionalnym nie generuje nowych możliwości rozwojowych, które nie byłyby już dostępne w ramach ZIT. Ponieważ największe miasta regionu wraz gminami przyległymi mają największe możliwości w pozyskiwaniu środków unijnych, dodatkowe uprzywilejowanie ich statusem OSI jest nie w pełni uzasadnione z punktu widzenia polityki wyrównywania szans i znacznej liczby gmin w województwie w szczególnie trudnej sytuacji społecznej czy gospodarczej.** Warto dodać, że taki sposób realizacji ZIT został zaprojektowany na poziomie krajowym w ramach dokumentu „Zasady realizacji instrumentów terytorialnych w Polsce w perspektywie finansowej UE na lata 2021-2027”, gdzie wskazano, że jest to mechanizm skierowany do MOF zdefiniowanych jako OSI o znaczeniu regionalnym w ramach strategii rozwoju województwa.

### **Współpraca w ramach OSI**

**Współpraca w ramach OSI została oceniona neutralnie przez przedstawicieli samorządów biorących udział w badaniu ilościowym (wykres poniżej).** Wynik ten wskazuje na traktowanie OSI bardziej jako koniecznego formalizmu niż jako czynnika rozwojowego. **Z wywiadów pogłębionych wynika, że współpraca jest postrzegana w dużym stopniu jako proces transakcyjny, związany głównie z podziałem dostępnych środków zewnętrznych, co nie sprzyja realnemu partnerstwu. Respondenci wskazywali jednocześnie, że OSI straciły na znaczeniu w momencie, gdy zostało nimi pokryte niemal całe województwo – status obszaru strategicznego przestał być faktycznym wyróżnieniem. W efekcie w gminach nie ma poczucia zmiany dzięki uwzględnieniu ich w OSI, co generuje postawę neutralną.**

Wykres 30. Rozkład odpowiedzi na pytanie: „Jak, biorąc pod uwagę własne doświadczenia, oceniają Państwo współpracę w ramach OSI?”



Źródło: opracowanie własne na podstawie wyników badania z JST (n=102).

Część przedstawicieli samorządów<sup>113</sup> biorących udział w badaniu ilościowym wskazało korzyści płynące ze współpracy w ramach OSI. Najczęściej występującą, był **ułatwiony dostęp do zewnętrznego finansowania** (środki UE, budżet państwa). Powyższe znajduje potwierdzenie także w wywiadach pogłębionych. Samorzady utożsamiają OSI przede wszystkim z wymiarem finansowym. Możliwe staje się również podjęcie inwestycji, które przerastają budżety pojedynczych gmin – partnerstwo pozwala w tym kontekście na aplikowanie o większe pule środków, np. w przypadku Wielkich Jezior Mazurskich, gdzie realizacja dużej wizji wymaga skoordynowanych inwestycji. Odpowiedzi badanych koncentrowały się także na **wymianie doświadczeń i przepływie informacji**. Współpraca z pracownikami Samorządu Województwa oraz wymiana dobrych praktyk z innymi wójtami czy burmistrzami buduje kompetencje kadr lokalnych. Partnerstwa OSI działają jako kanały komunikacji strategicznej, skracając dystans między regionem a lokalnością. Podkreślano także znaczenie **projektów liniowych i sieciowych** (np. drogi rowerowe wokół jezior, ochrona wód). W tym kontekście współpraca w ramach OSI znajduje najbardziej zauważalne efekty. Inwestycje, które mają charakter ciągły (nie kończą się na granicy gminy), wymagają spójnego działania. Respondenci zauważają, że OSI pozwalają na integrację obszaru funkcjonalnego i spójne działanie, co jest kluczowe dla regionu o tak wysokich walorach przyrodniczych jak warmińsko-mazurskie. Ważnym wątkiem jest także **bezpieczeństwo kraju** oraz **łagodzenie skutków demograficznych**. Świadczy to o podniesieniu świadomości samorządów co do ich roli w polityce makroregionalnej i państwowej. Współpracujące ze sobą gminy tworzą bardziej odporny region, co w specyficznym położeniu województwa (granica z Rosją, wyludnianie) nabiera znaczenia strategicznego.

Główne korzyści ze współpracy, wynikające z przeprowadzonych studiów przypadku, to szersze możliwości dostępu do funduszy zewnętrznych. Trudno jest doszukiwać się jednak faktycznego partnerstwa w przypadku tych OSI, które zostały utworzone

<sup>113</sup> Odpowiedzi na pytanie ankietowe: „Jakie są główne korzyści, jakie dostrzegają Państwo z tej współpracy?” udzieliło 16 respondentów.

odgórnie i nie miały wcześniejszych doświadczeń współpracy (np. OSI Obszary marginalizacji lub OSI tygrys warmińsko-mazurski). **Realna współpraca występuje w ramach omawianych wcześniej OSI MOF Olsztyna, Elbląga i Ełku, czy też OSI OF Wielkie Jeziora Mazurskie, które to funkcjonują jednocześnie w ramach stowarzyszenia zawiązanego oddolnie, z uwagi na wspólnie identyfikowane problemy i potrzeby.** Organizacja tworzy funkcjonalną całość w oparciu o wspólny zasób naturalny – unikatowy system jezior. Gminy projektują strategiczne działania w oparciu o spójną koncepcję całego Szlaku Wielkich Jezior. Stowarzyszenie występuje jako jeden podmiot w relacjach z administracją szczebla regionalnego i krajowego, dzięki czemu niewielkie gminy są równie słyszalne jak większe miasta. Wspólna promocja i marka zapewniają kreowanie wizerunku Mazur jako destynacji turystycznej, co jest działaniem skuteczniejszym niż indywidualne kampanie promocyjne. Wywiady wskazują, że dzięki stowarzyszeniu udało się wdrożyć projekty systemowe, np. w zakresie ochrony jezior (gospodarka ściekowa), które nie miałyby uzasadnienia, gdyby dotyczyły tylko jednego brzegu akwenu. Ponadto następuje wymiana know-how – mniejsze gminy korzystają z doświadczeń i zaplecza kadrowego liderów, co podnosi jakość przygotowywanych wniosków o dofinansowanie.

Przykład **sieci miast Cittaslow** omówiony w studium przypadku pokazuje, że współpraca może opierać się wielopoziomowym systemie relacji, wykraczającym poza ramy formalnych porozumień. Do elementów budowy wspólnego kapitału należy zaliczyć instytucjonalizację dialogu, realizowaną poprzez cykliczne spotkania na szczeblu burmistrzów oraz systematyczną wymianę wiedzy na poziomie operacyjnym. Ponadto organizowane są wizyty studyjne i konferencje, co sprzyja procesowi uczenia się organizacji. Pozwala to na transfer dobrych praktyk oraz unikanie błędów przy wdrażaniu analogicznych projektów infrastrukturalnych i społecznych. Współpraca ma też inny wymiar, obejmujący utworzenie spójnej marki sieciowej, polegającej na zastosowaniu jednolitej identyfikacji wizualnej w postaci logo Cittaslow. Pełni ono funkcję wyznacznika standardów jakościowych i usługowych w miastach obecnych w sieci, związanych z kulturą dobrego, wolnego i harmonijnego życia. Rozpowszechnianiu idei ruchu Cittaslow służą m. in. cykliczne wydarzenia sieciowe (np. Festiwal Cittaslow), które nie tylko promują lokalne rzemiosło i produkty typu slow food, ale przede wszystkim budują trwałą tożsamość terytorialną całego obszaru objętego interwencją. Podejście to pozwala mniejszym ośrodkom na uzyskanie efektu skali w działaniach marketingowych, który byłby nieosiągalny przy strategii indywidualnej. Niemniej, OSI Miasta Cittaslow realizowały także działania inwestycyjne w ramach Ponadlokalnego Programu Rewitalizacji, dzięki którym zmodernizowano przestrzenie publiczne i rekreacyjne (np. w Bartoszycach, Nidzicy czy Lidzbarku Warmińskim<sup>114</sup>), czy też dokonywano adaptacji

---

<sup>114</sup> Bartoszyce - Przebudowa Placu Boh. Westerplatte i Parku Miejskiego, Nidzica - Zagospodarowanie terenu wokół jeziora Miejskiego, Lidzbark Warmiński - Rewitalizacja bulwarów nad Łyną.

budynków na cele społeczne (np. w Olsztynku<sup>115</sup>). W roku 2024 Stowarzyszenie podpisało porozumienie terytorialne na realizację strategicznego projektu Cittaslow 2.0. w perspektywie unijnej 2021-2027, gdzie zaplanowano m.in. wspólny projekt pn. Nie ma dobrego życia bez czystego powietrza. Partnerstwo realizuje również projekty społeczne, np. wsparcie pieczy zastępczej (lata 2023-2027).

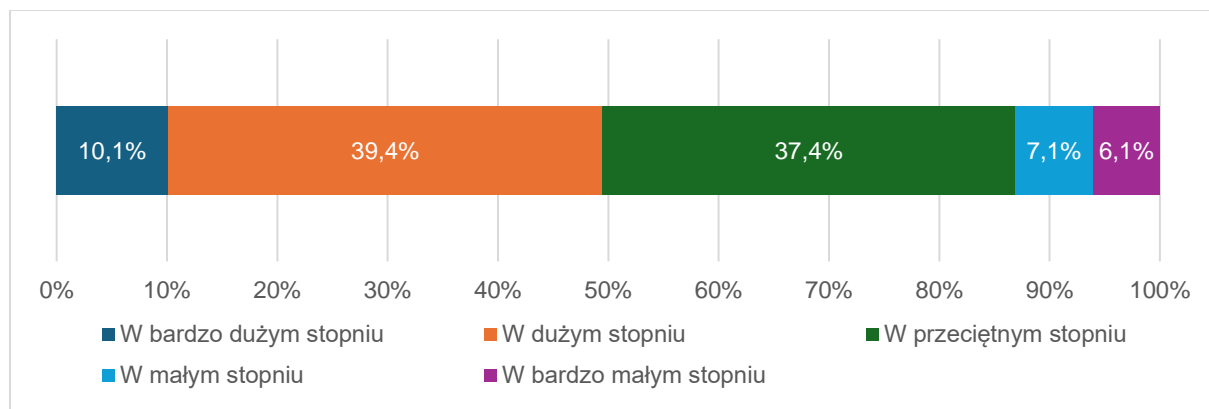
Współpraca w ramach części OSI (w szczególności omówionych wyżej) generuje także **korzyści niezamierzone**. Efektem najczęściej pojawiającym się w wywiadach pogłębionych jest przełamanie barier komunikacyjnych między jednostkami samorządu terytorialnego, które przed zawiązaniem współpracy, rywalizowały ze sobą. Powstały trwałe kanały komunikacji na poziomie merytorycznym, a nie wyłącznie formalnym. **Mniejsze gminy, współpracując z większymi ośrodkami (np. Ełkiem czy Elblągiem), przejmują dobre praktyki w zakresie zarządzania projektami, co podnosi ich ogólną wydolność administracyjną, niezależnie od realizowanych projektów OSI.**

Z przeprowadzonych studiów przypadku wynika, że podejście partnerskie do współpracy gmin znacząco wzmacnia pozycję negocjacyjną miast wobec organów administracji regionalnej i centralnej, np. w zakresie przebiegu kluczowych korytarzy transportowych czy podziału środków w ramach funduszy zewnętrznych, co jest szczególnie istotne dla ośrodków o mniejszym potencjale demograficznym.

### Inne inicjatywy terytorialne

W województwie warmińsko-mazurskim funkcjonują 3 partnerstwa CWD: Stowarzyszenie Warmińsko-Mazurskich Samorządów Pogranicza, Obszar Funkcjonalny Południowe Mazury oraz Partnerstwo międzywojewódzkie Obszaru Funkcjonalnego Żuławy. Ponadto, działa 11 Lokalnych Grup Działania (LGD). Te inicjatywy terytorialne, według badania ilościowego z przedstawicielami samorządów, **w znacznym stopniu wpływają na pozytywne zmiany zachodzące na obszarze poszczególnych JST** (wykres poniżej).

Wykres 31. Rozkład odpowiedzi na pytanie: „Na ile inne działania, np. Lokalne Grupy Działania, Centrum Wsparcia Doradczego itp. wpływają na zmiany, które zachodzą na Państwa obszarze?”



<sup>115</sup> Rewitalizacja wieży ciśnień i kinoteatru.

Źródło: opracowanie własne na podstawie wyników badania z JST (n=102).

Projekty, o dofinansowanie których ubiegają się gminy np. w ramach FEWiM 2021-2027, koncentrują się na większych działaniach infrastrukturalnych. Inicjatywy takie jak LGD skupiają się zaś na **małych projektach lokalnych**. Umożliwiają mieszkańcom, organizacjom pozarządowym (NGO) oraz lokalnym przedsiębiorcom pozyskiwanie środków na przedsięwzięcia, wydarzenia lokalne i rozwój działalności gospodarczej. Zapewniają one namacalne korzyści, ponieważ dają szybkie i widoczne efekty (poprawa jakości życia) w skali mikro – np. place zabaw, świetlice, doposażenie lokalnych stowarzyszeń czy mała infrastruktura turystyczna. W ramach wywiadów pogłębionych podkreślano, że niewielkie zakresy przedsięwzięcia mają znaczenie dla integracji społecznej oraz estetyki małych miejscowości, co stanowi dopełnienie większych inwestycji infrastrukturalnych. Wzmacniają ponadto potencjał kadrowy poprzez prowadzenie szkoleń, np. dla właścicieli gospodarstw agroturystycznych. Takie działania budują kapitał społeczny i zadowolenie mieszkańców w sposób bardziej bezpośredni niż wieloletnie inwestycje z programu regionalnego. LGD opierają się na większej swobodzie w definiowaniu potrzeb przez lokalną społeczność. **W wywiadach pogłębionych respondenci wskazywali na „ociężałość” dużych partnerstw strategicznych. LGD czy też partnerstwa celowe są postrzegane jako bardziej elastyczne i mniej obciążone skomplikowanymi procedurami.** Samorządy chętniej angażują się w projekty, gdzie mają większy realny wpływ na kształt interwencji, co przekłada się na pozytywną ocenę ich skuteczności. Nawet, jeśli realna skala finansowa tych projektów jest mniejsza niż w ramach OSI, ich wpływ na wizerunek gminy ocenia się bardzo wysoko. Warto dodać, że partnerstwa LGD czy LGR są zawiązywane jako niezbędny warunek ubiegania się o środki unijne (podobnie jak ZIT). Bez sformalizowanej struktury gminy nie miałyby dostępu do dedykowanych pul środków finansowych. W wywiadach pogłębionych podkreślano, że LGD są również strukturami opartymi na szerokiej partycypacji społecznej i licznych inicjatywach społecznych, a także o znacznie dłuższym okresie funkcjonowania niż OSI. Z tego też powodu, LGD są postrzegane jako bliższe mieszkańcom niż OSI czy ZIT. Niewątpliwym wpływem na realizację celów Strategii będą mieć projekty takie jak „Magnetyczne Pogranicze” czy „Aktywne Pogranicze”, które mają na celu podniesienie atrakcyjności zamieszkania i odblokowanie potencjału gospodarczego obszarów peryferyjnych (Stowarzyszenie Warmińsko-Mazurskich Samorządów Pogranicza). Praca nad wspólnymi rozwiązaniami w edukacji („Młodzi Kreatywni”) i usługach społecznych („Usługi społeczne bliżej mieszkańców”) zapewni oddziaływanie na rozwój usług publicznych. Cele zawarte w Strategii są także realizowane przez Obszar Funkcjonalny Południowe Mazury, głównie poprzez inwestycje z zakresu energetyki (termomodernizacja, OZE, magazyny energii). Zrzeszone samorządy planują także wspólne przedsięwzięcia mające wpłynąć na poprawę spójności transportowej wewnątrz obszaru i jego powiązania zewnętrzne. Partnerstwo międzywojewódzkie Obszaru Funkcjonalnego Żuławy buduje

kompetencje samorządów do zarządzania specyficznymi wyzwaniami obszarów depresyjnych pod opieką doradców CWD Plus.

Projekt Centrum Wsparcia Doradczego odegrał istotną rolę w profesjonalizacji partnerstw w województwie. Kompleksowe wsparcie ekspertów ze Związku Miast Polskich zwiększyło kompetencje gmin w zakresie planowania strategicznego i przygotowania projektów. Do korzyści zaliczyć należy także skalę działań – możliwa stała (stanie) się realizacja projektów o znaczeniu ponadgminnym, których pojedyncze samorzady nie byłyby w stanie zrealizować (np. Zielone Pogranicze, Aktywnie przez Pogranicze, wpisane w działania Stowarzyszenia Warmińsko-Mazurskich Samorządów Pogranicza). Z wywiadów wynika, że partnerstwa są postrzegane jako główny impuls do podejmowania nowych przedsięwzięć i przełamywania barier rozwojowych.

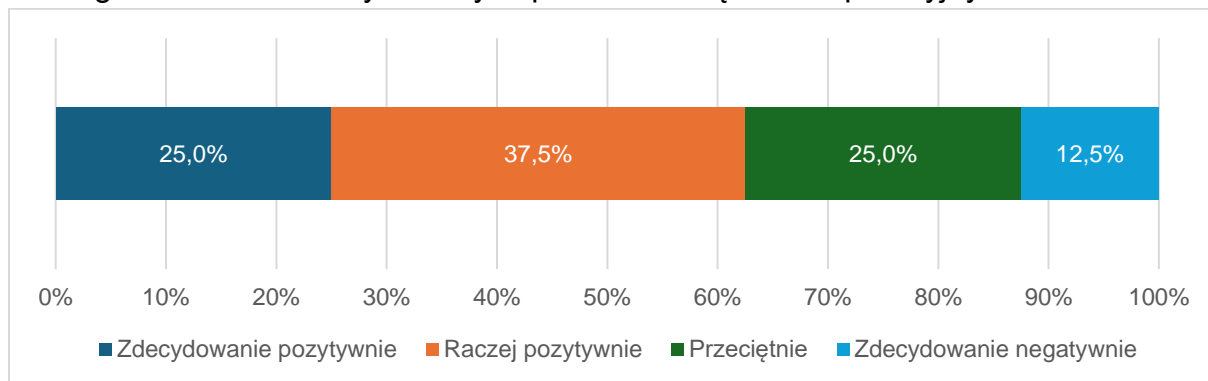
Nowa sytuacja geopolityczna wpłynęła na jeszcze większe zacieśnienie współpracy Stowarzyszenia Warmińsko-Mazurskich Samorządów Pogranicza. Stało się tak w odpowiedzi na zamknięcie granicy i konieczność budowania odporności terytorialnej gmin północnej części regionu. Z kolei Południowe Mazury można uznać za przykład integracji wokół wspólnego zasobu przyrodniczego i turystycznego, zbliżonego modelem do stowarzyszenia Wielkie Jeziora Mazurskie. Wspomniany wyżej obszar funkcjonalny dąży do wypracowania spójnego produktu turystycznego, który pozwoliłby na zatrzymanie turystów przemierzających się z centrum Polski w stronę Krainy Wielkich Jezior. Trzecie partnerstwo – Obszar Funkcjonalny Żuławy, jest podmiotem o znaczeniu międzywojewódzkim, m. in. w zakresie ochrony przeciwpowodziowej czy logistyki portowej. Stanowi ono łącznik dla realizacji projektów transgranicznych i międzyregionalnych, które są kluczowe dla pełnego wykorzystania potencjału Portu w Elblągu i modernizacji infrastruktury dróg wodnych (np. projekt Rozwój Pętli Żuławskiej i infrastruktury okołowodnej).

W wywiadach pogłębionych pojawiały się również przykłady partnerstw takich jak Kraina EGO czy Fundacja Ochrony Wielkich Jezior Mazurskich. Tego typu inicjatywy są skoncentrowane na **specjalizacjach tematycznych danych obszarów i/ lub identycznych problemach** (np. turystyka wodna, komunikacja jeziorna). Dzięki temu stanowią podstawę dla rozwiązywania wspólnych problemów, które są identyfikowane oddolnie przez samorzady. Wspólne projekty transportowe podejmowane w ramach Krainy EGO, pozwalają na lepsze skomunikowanie regionu, co jest kluczowe przy dużym rozproszeniu terytorialnym województwa.

Poniżej zaprezentowano odpowiedzi koordynatorów celów operacyjnych, biorących udział w badaniu ilościowym, w kwestii wpływu omawianych inicjatyw na realizację celów Strategii. Co ciekawe, zostały one ocenione bardziej pozytywnie niż same OSI. Takie odpowiedzi mogą wynikać z dedykowanych środków, z których korzystają LGD i możliwej identyfikacji konkretnych efektów tychże działań, a ponadto z doświadczenia i trwałości struktur. Z kolei partnerstwa powstałe w ramach CWD dysponowały stałą opieką ekspercką, zapewniającą wypracowanie działań/projektów

o faktycznym oddziaływaniu na obszary objęte inicjatywą. LGD i partnerstwa CWD są mechanizmami usprawniającymi zarządzanie projektowe i generującymi bezpośredni dostęp do zasobów kapitałowych i infrastrukturalnych, niezbędnych do wdrażania założeń Strategii.

Wykres 32. Rozkład odpowiedzi na pytanie: „Jak ocenia Pan/i wpływ innych inicjatyw, tj. Lokalne Grupy działania czy Centrum Wsparcia Doradczego na realizację celów Strategii w ramach koordynowanych przez Pana/ią celów operacyjnych?”



Źródło: opracowanie własne na podstawie wyników badania z koordynatorami celów operacyjnych, uczestniczącymi w systemie monitorowania Strategii (n=8).

W ramach wywiadów pogłębionych wskazywano także na projekt Partnerska Inicjatywa Miast (PIM). Służy on wymianie doświadczeń związanych z wdrożonymi dotychczas lub wdrażanymi obecnie rozwiązaniami w danym obszarze tematycznym. W drugiej edycji projektu uczestniczyli przedstawiciele Lidzbarka Warmińskiego. Odbywały się wówczas warsztaty, wizyty studyjne i seminaria, umożliwiające pozyskanie wiedzy w ramach zagadnień istotnych dla danego miasta. Lidzbark Warmiński uzyskał dostęp do międzynarodowych konsultantów, wspierających w diagnozowaniu luk w cyfryzacji. Urzędnicy odpowiedzialni za IT i rozwój miasta zyskali wiedzę z zakresu zarządzania projektami technologicznymi.

**Należy zwrócić uwagę, że wartość dodana inicjatyw, w ramach których współpracują gminy w województwie warmińsko-mazurskim, wykracza poza efekty mierzalne. Budują one niematerialny kapitał terytorialny, związany z profesjonalizacją kadr w urzędach gmin i wzrostem ich kompetencji zarządczych, a także z budową kultury zaufania i kapitału relacyjnego. Te korzyści są podstawą do realizacji skutecznych działań prorozwojowych w województwie.**

### Podsumowanie wymiaru terytorialnego Strategii

Widoczność efektów interwencji w zakresie OSI jest zależna od połączenia statusu OSI z konkretnym instrumentem/ mechanizmem wsparcia. **Najbardziej pozytywne, wymierne zmiany zachodzą w MOF Olsztyna, Elbląga i Ełku**, w szczególności w obszarze zrównoważonej mobilności miejskiej – rdzenie MOF stają się lepiej skomunikowane z pozostałą częścią obszaru funkcjonalnego. Dzięki instrumentowi

ZIT i stabilnemu finansowaniu, obszary te przeszły transformację w zakresie planowania strategicznego wykraczającego poza granice administracyjne gmin.

W przypadku OSI MOF Olsztyna widoczne są w szczególności zmiany w zakresie transportu i mobilności: inwestycje w tabor (zakup autobusów i rozwój sieci tramwajowej), rozbudowa tras rowerowych i węzłów przesiadkowych, co wykracza swoim oddziaływaniem poza granice administracyjne miasta. Można stwierdzić, że udało się zrealizować oczekiwane efekty interwencji oraz zmiany przestrzenne w ramach celu strategicznego „Mocne fundamenty”, w zakresie nowoczesnej aglomeracyjnej komunikacji publicznej oraz Olsztyna jako węzła komunikacyjnego o znaczeniu regionalnym. Występuje dialog między miastem a pozostałą częścią obszaru funkcjonalnego w celu wspólnego kształtowania obsługi transportowej i zrównoważonej gospodarki komunalnej, choć brakuje np. rozwiązań w zakresie wspólnej integracji biletowej.

W OSI MOF Elbląga obserwowany jest rozwój funkcji gospodarczych oraz logistycznych wokół portu w Elblągu i budowa dróg dojazdowych, które w zamierzeniu integrują ten teren. Widoczne są efekty w dziedzinie wymiany kapitałowej, wzmocnienia sektora morskiego i tworzenia relacji logistycznych obejmujących cały powiat i subregion (w tym na terenie gmin nadzalewowych). Projekty strategiczne wpływają na polepszanie ogólnej dostępności na tle inwestycji drogowych, takich jak S7. Powyższe pozwala wnioskować o zauważalnych efektach interwencji w ramach celu strategicznego „Inteligentna produktywność” (efekt: silna pozycja gospodarcza poprzez włączenie w sieci współpracy), „Kreatywna aktywność” (zmiany przestrzenne: zacieśnianie współpracy w ramach MOF i rozwój powiązań funkcjonalnych) i „Mocne fundamenty” (efekt: wzmocniona rola portowa Elbląga, bardzo dobre połączenia komunikacyjne z aglomeracją trójmiejską oraz zmiana przestrzenna: dostępność komunikacyjna ośrodka subregionalnego).

Istotne zmiany przestrzenne w dziedzinie mobilności publicznej (np. inwestycje w zintegrowany transport) zaszły w OSI MOF Ełku. Narzędzie ZIT sprawia, że zauważalne są efekty przestrzenne związane z funkcjonalną integracją miasta z otaczającą gminą wiejską. Ełk koncentruje swoje działania także na ochronie zasobów wodnych, podejmując projekty (często w partnerstwie z gminą wiejską) w zakresie gospodarki wodno-ściekowej, w celu ochrony czystości Jeziora Ełckiego, a także w zakresie zagospodarowania jego nabrzeży. W sferze społecznej działania koncentrują się na budowaniu więzi z regionem i przeciwdziałaniu negatywnym trendom demograficznym. Działania promocyjno-społeczne (np. kampania „Ełk – tu wracam”), mają na celu zachęcenie młodych ludzi do powrotu do miasta po studiach lub migracji zarobkowej. Strategiczne znaczenie dla MOF Ełku ma przygotowanie do pełnienia funkcji kluczowego węzła na trasach Rail Baltica oraz Via Baltica. Prowadzi to do zmian przestrzennych polegających na przekształceniu w kierunku obsługi dużych potoków ruchu i logistyki. Miasto ewoluuje z lokalnego ośrodka w tranzytowy i transportowy hub o znaczeniu międzynarodowym, co przyciąga inwestycje w strefach przemysłowych na obrzeżach MOF. W tym zakresie OSI MOF Ełku osiągnął

oczekiwane efekty (również w zakresie przestrzennym) w ramach celu strategicznego „Mocne fundamenty”.

Ponadto, efekty wsparcia, w największym stopniu, w sferze turystycznej, są widoczne w ramach OSI Wielkie Jeziora Mazurskie, które funkcjonuje również niezależnie od OSI, jako odrębna inicjatywa. Powyższy obszar funkcjonalny wykazuje realne, oddolne partnerstwo, które koncentruje się na zarządzaniu gospodarką wodną oraz podnoszeniu jakości ruchu turystycznego. Najmocniej dostrzegane i odczuwalne efekty to wdrażanie projektów systemowych dotyczących ochrony jezior, gospodarki wodno-ściekowej, budowa nabrzeży oraz projektów liniowych, jak Mazurska Pętla Rowerowa<sup>116</sup>. Przykładem jest również odnowa centrów małych miast (np. Lubawa), co realnie wpływa na estetykę i funkcjonalność przestrzeni. Wyjątkowo wysoki stopień instytucjonalizacji współpracy w ramach OSI Wielkie Jeziora Mazurskie pozwolił na kompleksową realizację projektów, które stały się wizytówką regionu. Dzięki temu możliwe było osiągnięcie oczekiwanych efektów interwencji w ramach celu strategicznego „Mocne fundamenty”, dotyczących rozwiniętej infrastruktury aktywnego wypoczynku, a także w ramach celu „Inteligentna produktywność”, w zakresie całorocznej oferty turystyki aktywnej opartej o kompletne produkty turystyczne. Ponadto w przypadku celu „Mocne fundamenty” nastąpiły oczekiwane zmiany przestrzenne w zakresie rozbudowy systemu dróg wodnych oraz lokalnych szlaków wodnych i rozbudowy systemu szlaku rowerowego mazurskiej pętli rowerowej.

Jako przykład skutecznej budowy kapitału wizerunkowego i silnej tożsamości terytorialnej w sferze małych miast można wskazać OSI Miasta Cittaslow. Wykorzystanie silnego partnerstwa pozwoliło na namacalne efekty inwestycyjne w wymiarze społecznym i lokalnym. Ma to jednocześnie odzwierciedlenie w płaszczyźnie oczekiwanych w ramach Strategii zmian przestrzennych, w zakresie rozwiniętych funkcji miast – ośrodków lokalnych (np. odnowa zabytkowych centrów miast, rynków czy poprawa infrastruktury wspierającej jakość życia i wypoczynku).

W przypadku OSI EGO współpraca zawiązana oddolnie zaowocowała wspólnymi projektami nakierowanymi m.in. na rozwój tematyczny turystyki i rozwój sieci transportowo-turystycznych. Jedną z wyróżniających się zmian przestrzennych, jest rozwój inwestycji o charakterze wielkoskalowym (infrastruktura wzdłuż ciągów dróg), Zaprojektowano także i przygotowano łączący 13 samorządów projekt pt. "Ścieżka

---

<sup>116</sup> Np. w przypadku Mikołajki objęte studium przypadku, brały udział w partnerstwie "Sanitacja Obszaru Wielkich Jezior Mazurskich", skutkującym rozstawieniem punktów bezpłatnego odbioru ścieków z jachtów w celu ochrony wód (na terenie gminy powstanie 11 z blisko 58 takich miejsc w regionie). Zrealizowano projekt ochrony bioróżnorodności brzegu Jeziora Mikołajskiego, polegający na budowie odsuniętej od brzegu promenady na pomostach, powstrzymującej niszczenie naturalnych trzcinowisk przez dzikie cumowanie łodzi. Mikołajki brały także udział w tworzeniu "Mazurskiej Pętli Rowerowej", co skutecznie wywołało w regionie popyt i stymulację dla sektora biznesu HoReCa. Wybudowano także centrum rekreacyjne i stadion lekkoatletyczny. W Żelwagach powstała partnerska sieć mini-muzeów obszaru WJM – utworzono placówkę ilustrującą historyczną przemianę małych osad rybackich w kurorty turystyczne.

pieszo-rowerowa EGO Kraina Bociana", który scali ponad 285 kilometrów dróg rowerowych i połączy region ze Wschodnim Szlakiem Rowerowym Green Velo. Dzięki temu osiągnięto efekty i zmiany w ramach celu strategicznego „Mocne fundamenty”. Zgodnie z założeniami, część interwencji wykazuje szeroki wymiar terytorialny. Projekty takie jak obwodnica Kętrzyna czy subregionalny szlak rowerowy w OSI EGO to przykłady efektów „spillover”<sup>117</sup>. Poprawiają one dostępność transportową nie tylko dla gmin wewnątrz OSI, ale dla całego układu komunikacyjnego województwa i regionów sąsiednich.

Ponadto, sieci współpracy, które wykraczają poza sztywne granice OSI, budują także inicjatywy miękkie (CWD, PIM). Przykładem jest wymiana doświadczeń miast wojewódzkich w zakresie SUMP, co wpływa na standardy planowania w całym regionie. Respondenci w trakcie wywiadów pogłębionych wskazywali jednak, że brak integracji systemów (np. wspólnego biletu w MOF) ogranicza szerszy wpływ, zamykając korzyści wewnątrz partnerstwa.

**Najmniej pozytywne zmiany, rozumiane jako brak przełamania barier strukturalnych oraz brak widocznych, nowych impulsów rozwojowych, zaszły w przypadku regionalnych OSI bez dedykowanego wsparcia finansowego (np. OSI Tygrys warmińsko-mazurski) lub niefunkcjonujących w ramach innych inicjatyw, a także w najmniejszych jednostkach w ramach OSI obszary marginalizacji. W przypadku OSI wyznaczonych na poziomie regionalnym, które nie posiadają własnego instrumentu finansowego, zmiana ma charakter niemal wyłącznie nominalny.** Lubawa czy Ełk, realizują cele głównie poprzez inne instrumenty. Status OSI nie generuje nowych projektów, a respondenci z gmin znajdujących się w OSI Tygrys warmińsko-mazurski nie potrafili wskazać korzyści i efektów wynikających bezpośrednio z objęcia tym mechanizmem. Realizacja celów na powyższych obszarach jest sumą działań, które zostałyby podjęte niezależnie od funkcjonowania w ramach OSI. Rozkład projektów infrastrukturalnych jest nierówny, z widocznym prymatem ośrodków o silniejszym sprawstwie inwestycyjnym.

Badania<sup>118</sup> sugerują, że samorzady często postrzegają instrument OSI nie jako narzędzie strategicznej zmiany, lecz jako wydzieloną kopertę finansową gwarantującą środki, co prowadzi do instrumentalizacji działań i odwrócenia planowania strategicznego – dostosowywania działań rozwojowych pod możliwości wsparcia zewnętrznego. Środki budżetowe programu regionalnego w województwie warmińsko-mazurskim na okres programowania 2021-2027 zostały przypisane wybranym projektom strategicznym wynikających ze strategii ponadlokalnych opracowanych przez część samorządów (po uprzednim wyborze w trybie konkurencyjnym). **Z niniejszego badania wynika, że występują opóźnienia w**

---

<sup>117</sup> W języku polskim: „efekt rozlania”. Sytuacja, w której inwestycja lub rozwój w jednym miejscu, przynosi korzyści również sąsiednim obszarom.

<sup>118</sup> Wolański sp. z o.o., EGO s.c., Ewaluacja systemu realizacji instrumentu ZIT w perspektywie finansowej UE 2014-2020. Raport końcowy, Warszawa 2018; Pracownia Badań i Doradztwa “Re-Source” Korczyński Sarapata sp.j., Ewaluacja podsumowująca system realizacji RPO WK-P na lata 2014-2020. Raport końcowy.

**realizacji elementów projektów strategicznych poszczególnych partnerstw w ramach strategii ponadlokalnych, które to posiadają wyasygnowane środki w ramach FEWiM 2021-2027. Przeprowadzone wywiady pogłębione wskazują, że w przypadku tych przedsięwzięć samorządy traktują środki programowe jako gwarantowane, co prowadzi do opieszałości w przygotowywaniu wniosków o dofinansowanie. W pozostałych przypadkach zabrakło alokacji/ działań przypisanych w FEWiM 2021-2027 na rzecz OSI. Dla samorządów borykających się z deficytami budżetowymi i kadrowymi (gminy wiejskie, obszary peryferyjne), preferencje punktowe są zachętą niewystarczającą do podejmowania skomplikowanych działań rozwojowych.**

Biorąc pod uwagę OSI zaimplementowane z poziomu krajowego, najmniejsze gminy, funkcjonujące w ramach OSI obszary marginalizacji, należą do jednostek o największych potrzebach i najniższej skuteczności aplikowania w modelu konkursowym dostępnym w ramach FEWiM 2021-2027. Zmiany przestrzenne polegają głównie na uzupełnianiu infrastruktury podstawowej (wodociągowo-kanalizacyjnej, dróg lokalnych, oświetlenia LED) bez generowania zmian infrastrukturalno-biznesowych o potencjale strukturalnym. Trudności w konkuroowaniu o duże projekty sprawiają, że efekty te nie mają charakteru znaczącego dla gospodarki regionalnej. Preferencje punktowe wciąż zapewniają większe szanse gminom bardziej rozwiniętym pod kątem instytucjonalnym oraz społeczno-gospodarczym. W strefie obszarów przygranicznych, negatywne zmiany geopolityczne na granicy skutkują wyhamowaniem koniunktury, brakiem inwestycji i silną depopulacją. Sukcesy w gminach takich jak Dubeninki wynikają z innych form wsparcia, np. CWD. Mimo trafnej diagnozy problemów wskazanych obszarów, bez wdrożenia konkretnych narzędzi finansowych na poziomie regionalnym, pozostają strukturami o charakterze głównie ewidencyjnym.

Podobnie, w przypadku OSI miasta tracące funkcje społeczno-gospodarcze, efektywność jest silnie uzależniona od mechanizmu ZIT – miasta posiadające go wykazują się większą aktywnością inwestycyjną, podczas gdy pozostałe (np. Kętrzyn czy Bartoszyce) nie posiadają dodatkowych możliwości finansowych wynikających ze statusu OSI. Brak uczestnictwa w silnych strukturach, sprawia, że powstaje polaryzacja wewnątrz OSI. Jak wynika z wywiadów, w takiej sytuacji nie jest możliwa pełna minimalizacja problemów związanych z depopulacją czy utratą bazy przemysłowej, w szczególności w samorządach najbardziej dotkniętych problemami społeczno-gospodarczymi. Miasta te potrzebują dużych impulsów gospodarczych, na które brakuje dedykowanych programów na poziomie regionalnym.

Krajowe OSI mogą liczyć na **wsparcie na poziomie centralnym**. OSI miasta średnie tracące funkcje społeczno-gospodarcze korzystają z takich form jak np. Pakiet dla Miast Średnich koordynowany przez Ministerstwo Funduszy i Polityki Regionalnej, czy też program Rozwój Lokalny w ramach Funduszy Norweskich i EOG. Ponadto, Polski Fundusz Rozwoju oferuje tym miastom dedykowane instrumenty zwrotne na cele rewitalizacyjne i modernizację energetyczną. Obszary zagrożone trwałą

marginalizacją korzystają z kolei z preferencji w ramach dostępu do środków z Narodowego Funduszu Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej czy też Rządowego Funduszu Rozwoju Dróg. Ponadto, w Strategii Rozwoju Polski do 2035 r. przewiduje się włączenie obszarów przygranicznych do krajowego OSI odporności i rozwoju obszarów przy zewnętrznej granicy UE, które to posiadają już wsparcie krajowe w postaci rządowego programu.

Obszary zagrożone trwałą marginalizacją oraz miasta średnie tracące funkcje społeczno-gospodarcze to tereny, na których kumulują się negatywne zjawiska demograficzne i gospodarcze. Trudna sytuacja wielu gmin wchodzących w skład obu OSI, wymaga systemowych działań, które będą realizowane wielotorowo z poziomu regionalnego, w połączeniu z działaniami na szczeblu krajowym. Zalecane jest zatem stworzenie odpowiednich mechanizmów popytowych i dedykowanych programów/funduszy/ alokacji na poziomie regionalnym, pozwalających przełamać pasywność inwestycyjną gmin najslabiej rozwiniętych. Problemem obszarów marginalizowanych nie jest tylko brak środków na wkład własny, ale przede wszystkim luka kompetencyjna. Niezbędne jest wdrożenie stałego mechanizmu wsparcia doradczego (na wzór Centrum Wsparcia Doradczego), który pomoże tym samorządom przygotowywać projekty kompleksowe, a nie tylko punktowe, które będą stanowić celowaną odpowiedź na najistotniejsze problemy, z którymi się borykają (np. depopulacja).

Zgodnie z definicją KSRR 2020, **OSI powinny być obszarami szczególnej koncentracji działań**. Obecna sytuacja w województwie warmińsko-mazurskim nie priorytetyzuje żadnego obszaru. Prawie każda gmina w regionie kwalifikuje się do jednego z OSI, co z punktu widzenia efektywnego zarządzania strategią staje się nieuzasadnione. Ponadto, w obecnym kształcie MOF Olsztyna, Elbląga i Ełku, korzystają z dedykowanych środków w ramach instrumentu ZIT, co sprawia, że w ramach konkursów mają zwiększone szanse na uzyskanie dofinansowania. Dane sprawozdawcze z realizacji Strategii z lat 2021-2023 wskazują, że właśnie na tych obszarach podejmowano najwięcej projektów/inicjatyw. Sprawia to, że mechanizm OSI służy obszarom o wysokim potencjale rozwojowym. Należy nadmienić, że taki sposób realizacji ZIT został zaprojektowany na poziomie krajowym w ramach dokumentu „Zasady realizacji instrumentów terytorialnych w Polsce w perspektywie finansowej UE na lata 2021-2027”, gdzie wskazano, że ZIT jest instrumentem skierowanym do MOF zdefiniowanych jako OSI o znaczeniu regionalnym w ramach strategii rozwoju województwa.

Doświadczenia z wdrażania regionalnych OSI pokazują, że wymuszone przez ten mechanizm większe partnerstwa okazały się nietrafionym mechanizmem. Gwarancja alokacji środków na projekty strategiczne w ramach OSI zdemotywowała niektóre samorządy w przedkładaniu wniosków o dofinansowanie w ramach FEWiM 2021-2027. Ponadto, im większa liczba partnerów w OSI, tym trudniej o konsensus – presja czasowa i finansowa powoduje, że na pierwszy plan wybijają się partykularne interesy poszczególnych gmin, co negatywnie wpływa na współpracę.

Część regionalnych OSI istnieje wyłącznie w dokumencie Strategii i nie generuje widocznej wartości dodanej. Zrzeszone samorzady nie zawiązały partnerstw i w żaden sposób nie powiązały się funkcjonalnie czy strategicznie. Przykładem jest OSI Tygrys Warmińsko-Mazurski. Jest to obszar osiowy (oparty o drogi krajowe nr 7 i 16), w którym infrastruktura i inwestycje lokuja się naturalnie i oddolnie, przez co obszar ten nie wymaga dedykowanego instrumentu OSI.

Przynależność do OSI często nie jest efektem świadomego wyboru samorządów, lecz wynikiem uwarunkowań statystycznych i historycznych. Agregacja w ramach jednego OSI samorządów o skrajnie odmiennej skali potencjałów oraz specyfice wyzwań rozwojowych generuje dysfunkcje w procesie programowania i operacjonalizacji wsparcia, prowadząc do rozmycia adekwatności interwencji względem realnych potrzeb poszczególnych gmin. Taki podział sprawia także, że współpraca zostaje zaburzona i indukowane są postawy rywalizacyjne między samorządami w ramach naborów w FEWiM 2021-2027.

**Powszechność i wzajemne pokrywanie się obszarów OSI doprowadziło do utraty ich strategicznego charakteru.** Zrezygnowano z zasady koncentracji na wybranych problemach na rzecz szerokiego wsparcia niemal całego województwa, co skutkuje rozmyciem efektów prowadzonych działań. Nie uprzywilejowano więc obszarów faktycznie tego wymagających, ograniczając niejako szanse na uzyskanie wsparcia kilkunastu gminom województwa. **Mechanizm nie zadziałał skutecznie jako czynnik rozwojowy dla obszarów najbardziej potrzebujących.** Największymi beneficjentami środków pozostają samorzady o największym potencjale instytucjonalnym, niezależnie od liczby OSI, w których się znajdują, na co wskazują m. in. badania prowadzone na poziomie ogólnokrajowym. Obecna architektura OSI jest ponadto mało przejrzysta. Trudno jest wyodrębnić efekty, wynikające bezpośrednio ze wsparcia OSI w województwie. Rozproszenie to nie sprzyja osiągnięciu synergicznych efektów, pozwalających na niwelację problemów. Pojedyncze działania nie są w stanie kumulować pozytywnego oddziaływania na poprawę sytuacji gmin.

**Na podstawie przeprowadzonych analiz, rekomenduje się zatem uproszczenie systemu terytorialnego poprzez pozostawienie/ zaimplementowanie w ramach zaktualizowanej Strategii wyłącznie OSI, które znajdują się w Strategii Rozwoju Polski do 2035 r., w celu przywrócenia temu mechanizmowi jego pierwotnej funkcji – selektywnego kierowania wsparcia tam, gdzie bariery rozwojowe są najbardziej dotkliwe.** Takie rozwiązanie umożliwi kumulowanie środków finansowych w stopniu, który pozwala na realne przełamanie barier rozwojowych, a nie tylko ich łagodzenie, a ponadto będzie przeciwdziałać dalszej polaryzacji regionu.

## 5. Źródła finansowe Strategii

Zgodnie z danymi przedstawionymi w Raportach okresowych<sup>119</sup>, w ramach realizacji Strategii w latach 2020-2023 zrealizowano łącznie ok. 5400 przedsięwzięć (projektów i inicjatyw). Ich wartość wyniosła ok. 22,5 mld zł, przy czym około 20% wsparł finansowo lub organizacyjnie samorząd regionalny. To niebagatelna kwota, więc warto przyjrzeć się, jakie były źródła finansowania tego typu działań. Poniżej zaprezentowane tabelę ze źródłami finansowania działań w latach 2020-2023.

Tabela 15. Źródła finansowania działań realizujących cele Strategii w latach 2020-2023

Lata	2020		2021-2023		łącznie 2020-2023	
	%	zł	%	zł	%	zł
środki z funduszy europejskich	39,41%	2 206 960 000	37,4%	6 320 600 000	37,9%	8 527 560 000
w tym RPO:	52,61%	1 161 081 656	55,3%	3 495 291 800	54,6%	4 656 373 456
środki z budżetu państwa	15,49%	867 440 000	24,5%	4 140 500 000	22,3%	5 007 940 000
środki z budżetu województwa	1,75%	98 000 000	2,8%	473 200 000	2,5%	571 200 000
środki z budżetów pozostałych JST	5,2%	291 200 000	14,3%	2 416 700 000	12,0%	2 707 900 000
środki prywatne	18,94%	1 060 640 000	9,5%	1 605 500 000	11,8%	2 666 140 000
środki FPiFGŚP	16,4%	918 400 000	3,2%	540 800 000	6,5%	1 459 200 000
inne	2,81%	157 360 000	8,3%	1 402 700 000	6,9%	1 560 060 000
<b>ŁĄCZNIE ZŁ</b>		<b>5 600 000 000</b>		<b>16 900 000 000</b>		<b>22 500 000 000</b>

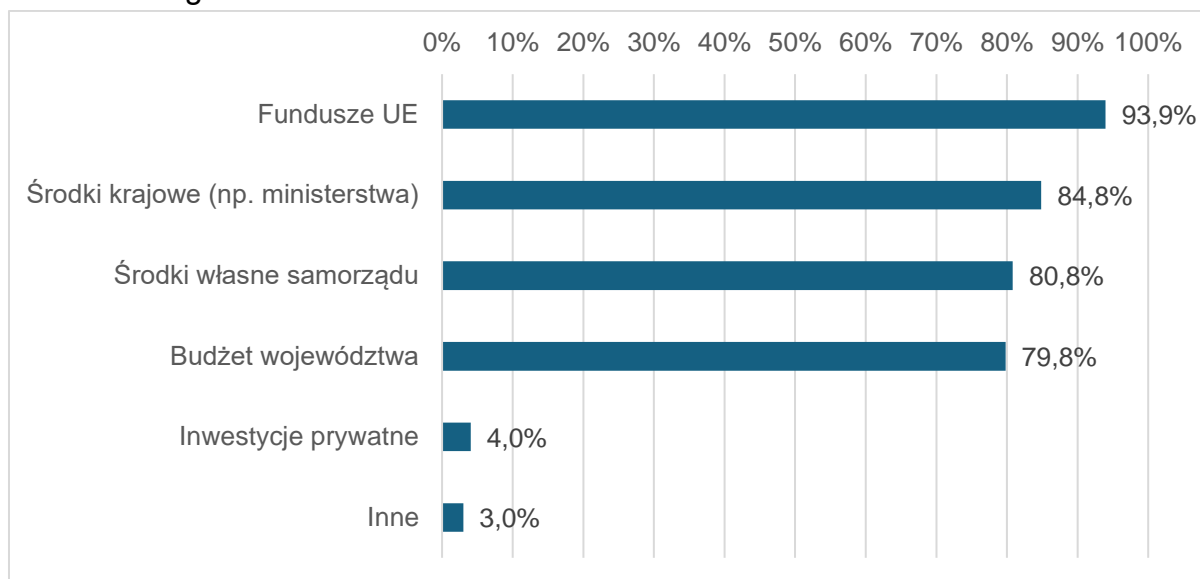
Źródło: raporty okresowe z realizacji Strategii.

Największym źródłem finansowania pozostają środki unijne, które stanowią blisko 38% wszystkich źródeł i w latach 2020-2023 wyniosły łącznie ponad 8,5 mld zł. Ponad połowę (54,6%) wykorzystanych pieniędzy unijnych stanowią środki programów regionalnych (RPO WiM 2014-2020 oraz FEWiM 2021-2027). Pozostałe środki unijne to m.in. programy krajowe, PO Polska Wschodnia, a także programy Interreg. Blisko 1/4 środków (22,3%) pochodziła z budżetu państwa, zaś kolejne 12% z budżetów jednostek samorządu terytorialnego. Niewiele mniejszy udział (11,8%) stanowiły środki prywatne, a następnie FPiFGŚP (6,5%) oraz środki z budżetu województwa (2,5%).

Pytanie o źródła finansowania działań podejmowanych na rzecz realizacji celów Strategii zadano także przedstawicielom JST w badaniu ilościowym.

<sup>119</sup> Raport okresowy za rok 2020 oraz Raport okresowy za lata 2021-2023.

Wykres 33. Rozkład odpowiedzi na pytanie „Z jakich źródeł finansowane są działania, które podejmuje Państwo w ramach swojego samorządu na rzecz realizacji celów Strategii?”



Źródło: opracowanie własne na podstawie wyników badania z JST (n=102).

Niemal wszyscy (93,9%) wskazali, że finansują działania związane ze Strategią ze środków UE. To spodziewany wynik, który znalazł także potwierdzenie w przeprowadzonych badaniach jakościowych. Również opracowane studia przypadku wskazują, że większość inwestycji kluczowych dla rozwoju poszczególnych OSI jest współfinansowana z unijnych programów. Co istotne, wymogi stawiane projektom realizowanym ze środków UE sprawiają, że to źródło finansowania oceniane jest przez przedstawicieli JST jako trudniejsze do pozyskania, zaś sama tematyka i zakres projektów jako bardziej „ambitne”. Unijne projekty wspierające rozwój B+R wymagają współpracy na linii biznes-nauka. Wsparcie przedsiębiorców coraz częściej finansowane jest za pomocą instrumentów zwrotnych, a preferencje mają projekty innowacyjne i związane z inteligentnymi specjalizacjami. Wsparcie rewitalizacji wymaga wpisywania się w planowanie strategiczne (gminne programy rewitalizacji) i łączenia wsparcia infrastruktury z projektami „miękkimi”. To tylko przykłady, gdyż większość typów projektów wspieranych przez UE wymaga powiązania z celami rozwojowymi na poziomie UE, kraju bądź regionu. Z punktu widzenia wdrażania Strategii to pozytywny wniosek, gdyż wymogi te sprawiają, że szeroki strumień środków unijnych może być ukierunkowany zgodnie z celami rozwojowymi regionu. Nieco rzadziej jako źródła finansowania wskazano środki krajowe (84,8%) oraz budżety własne JST (80,8%), a także środki regionalne (79,8%). Zdecydowanie najrzadziej wskazano na środki prywatne (4%) oraz inne (3%).

Środki unijne oceniane są też jako najbardziej efektywne źródło finansowania. Oprócz wskazanego powyżej ukierunkowania ich na najważniejsze w punktu widzenia potrzeb rozwojowych inwestycje, istotna jest w tej ocenie skala alokacji na realizowane projekty. Tak duża skala środków na inwestycje nie jest możliwa w

przypadku działań finansowanych z poziomu gminnego i powiatowego, a w wielu obszarach także z poziomu regionalnego. Projekty unijne wymagają także współfinansowania ze środków własnych, w związku z czym mobilizują dodatkowy kapitał. Warto zwrócić także uwagę na coraz większe znaczenie w funduszach unijnych instrumentów zwrotnych, które sprawiają, że beneficjenci w większym stopniu dbają o efektywność wydatkowanych środków ze względu na konieczność ich zwrotu. Ponadto instrumenty zwrotne mogą być wykorzystane więcej niż jeden raz, co dodatkowo sprzyja efektywności. Istotne jest także, że wydatkowanie środków unijnych podlega intensywnej kontroli zarówno na poziomie poszczególnych projektów, jak i na poziomie całej interwencji (dzięki systemowi monitorowania wydatkowania oraz osiągania rezultatów). Środki unijne oceniane są więc jako bardziej efektywne niż środki z budżetu państwa (co do zasady mniej dopasowane do potrzeb regionalnych i lokalnych) oraz środki gminne i powiatowe (ze względu na niewielką skalę wsparcia i możliwość osiągnięcia stosunkowo niedużych rezultatów). Środki prywatne (przedsiębiorstw) są także oceniane jako bardzo efektywne (firmy starają się minimalizować koszty i maksymalizować korzyści), jednak inwestycje przez nie finansowane mają co do zasady służyć zwiększaniu zysków, nie zaś realizacji celów społecznych lub środowiskowych. Z punktu widzenia Strategii i wyznaczanych przez nią celów, efektywność tych środków jest stosunkowo niska.

Należy się spodziewać, że w kolejnych latach (2024-2030) struktura źródeł finansowania działań podejmowanych na rzecz realizacji Strategii nie ulegnie znaczącej zmianie. Wciąż dominować będą środki z programów unijnych, w szczególności FEWiM 2021-2027 oraz Krajowego Planu Odbudowy. Ewentualnie możliwe, że w latach 2029-2030 dostępne będą już środki z programów kolejnej perspektywy unijnej. Respondenci w badaniu ilościowym wskazywali także, że planują korzystać z tzw. środków norweskich, które są dostępne m.in. na wsparcie zielonej transformacji i rozwoju społecznego. Warto zauważyć, że od roku 2024 dostępne są środki w ramach *Rządowego programu rozwoju północno-wschodnich obszarów przygranicznych na lata 2024-2030*, który obejmuje m.in. teren woj. warmińsko-mazurskiego<sup>120</sup>. W latach 2024-2030 dostępna alokacja dla regionu ma wynieść 125 mln zł. Nie jest to kwota, która zmieni strukturę źródeł finansowania, lecz warto wykorzystać całą dostępną alokację. Wśród potencjalnych źródeł finansowania, które nie były dotychczas szeroko stosowane i o których nie wspominali respondenci, można wskazać środki Europejskiego Banku Inwestycyjnego, który coraz szerzej oferować będzie instrumenty zwrotne w obszarach kluczowych dla rozwoju UE, w tym regionów z największymi potrzebami. Spodziewać się można większego zainteresowania JST i przedsiębiorców preferencyjnymi pożyczkami i poręczeniami na inwestycje środowiskowe i

---

<sup>120</sup> W województwie warmińsko-mazurskim programem zostały objęte następujące powiaty: bartoszycki, braniewski, gołdapski, kętrzyński i węgorzewski, miasta: Bartoszyce, Górowo Iławeckie, Braniewo, Kętrzyn, gminy miejsko-wiejskie: Bisztynek, Sępólno, Frombork, Pieniężno, Gołdap, Korsze, Reszel, Węgorzewo oraz gminy wiejskie: Bartoszyce, Górowo Iławeckie, Braniewo, Lełkowo, Płoskinia, Wilczęta, Banie Mazurskie, Dubeninki, Barciany, Kętrzyn, Srokowo, Budry i Pozezdrze.

innowacyjne. Prawdopodobnie niszowy udział będą miały partnerstwa publiczno-prywatne dla infrastruktury komunalnej, fundusze venture wspierające start-upy, a także instrumenty zwrotne oferowane przez instytucje regionalne, np. WMARR.

Strategia zakładała trzy scenariusze przyszłych wydatków inwestycyjnych w woj. warmińsko-mazurskim: (1) bardzo ostrożny, (2) pośredni oraz (3) statystyczny (optymistyczny).

Chcąc oszacować który z tych scenariuszy jest obecnie najbardziej prawdopodobny, należy sięgnąć do założeń każdego z nich. Punktem wyjścia niech będzie scenariusz pośredni, dla którego założono następujące warunki:

- zmiany w strukturze finansowania inwestycji – wzrost wydatków prywatnych i publicznych,
- w perspektywie 2021-2027 będzie mniej dotacji z UE o ok. 20%,
- zmniejszy się o 10% poziom dotacji dla samorządów z budżetu państwa,
- Program Funduszu Dróg Samorządowych będzie kontynuowany do 2030 roku, a pula środków będzie taka jak w roku 2020.

Scenariusz bardzo ostrożny zakłada ograniczony dostęp do środków zewnętrznych i spowolnienie inwestycji, wynikające m.in. z kryzysów gospodarczych lub problemów fiskalnych jednostek samorządu. Należy zwrócić uwagę, że pierwsza połowa okresu realizacji Strategii faktycznie była w dużym stopniu determinowana czynnikami zewnętrznymi, jednak nie ocenia się, by ograniczyły one dostęp do środków zewnętrznych. Co więcej, dostępne środki unijne i krajowe przeznaczone na walkę z kryzysami, zostały skutecznie wykorzystane. Obecnie wskazuje się na potrzebę zwiększenia funduszy na walkę z konsekwencjami zamknięcia granicy z obwodem królewieckim. Tym niemniej dotychczasowa realizacja Strategii pokazuje, że region skutecznie korzysta z funduszy UE i programów krajowych, co pozwala utrzymać relatywnie wysoki poziom inwestycji. Jedynym zagrożeniem dla kontynuacji wysokiego stopnia wykorzystania środków unijnych i krajowych jest wysoki poziom deficytu JST i ryzyko braku środków na sfinansowanie wkładu własnego. Jest to jednak problem ogólnokrajowy i nie jest specyficzny dla JST z terenu woj. warmińsko-mazurskiego.

Z drugiej strony scenariusz statystyczny (optymistyczny) opiera się na założeniu bardzo dobrej koniunktury gospodarczej, pełnego wykorzystania środków unijnych oraz znaczącego wzrostu zaangażowania kapitału prywatnego. Gospodarka województwa warmińsko-mazurskiego rozwija się stopniowo, lecz nie nastąpił przełom, który pozwoliłby na mówienie o bardzo dobrej koniunkturze. W latach 2020-2025 władze regionalne i lokalne raczej musiały skupić się na minimalizowaniu negatywnych konsekwencji czynników zewnętrznych, w związku z czym dystans do pozostałych regionów pozostaje wciąż wyraźny. Co istotne, rosnące koszty inwestycji, inflacja, niepewność makroekonomiczna powodują, że nie wzrosło zaangażowanie środków prywatnych. Jednym z problemów regionu pozostaje niski poziom inwestycji krajowych i zagranicznych, w szczególności brak tzw. motorów

rozwoju, czyli dużych strategicznych inwestycji, które wywołałyby rozwój przedsiębiorczości i istotnie zwiększyły popyt na miejsca pracy. Zakłada się, że w drugiej połowie okresu wdrażania Strategii wyzwaniem dla władz regionu będzie przełamanie opinii, że województwo nie jest bezpieczne ze względu na bliskość granicy z obwodem królewieckim. Sprzyjać temu powinny decyzje władz centralnych o lokowaniu w regionie inwestycji publicznych oraz promowanie gospodarcze Warmii i Mazur. Tym niemniej ani dotychczasowe rezultaty działań w zakresie poprawy sytuacji gospodarczej, ani perspektywa kolejnych 5 lat nie pozwalają oceniać scenariusza optymistycznego za najbardziej realny.

Wobec tego, na obecnym etapie realizacji Strategii rozwoju społeczno-gospodarczego województwa warmińsko-mazurskiego najbardziej prawdopodobny do realizacji wydaje się **scenariusz pośredni**, gdyż większość jego warunków się sprawdziła.

Strategia wskazuje, że scenariusz pośredni zakłada umiarkowany, ale stabilny poziom wydatków inwestycyjnych, oparty głównie na funduszach unijnych, środkach krajowych oraz wkładzie własnym samorządów. Nie przewiduje on ani znaczącego załamania finansowania, ani też wyjątkowo sprzyjających warunków umożliwiających realizację wariantu optymistycznego. Należy zauważyć, że następuje wzrost poziomu wydatków prywatnych i publicznych, zaś środków pochodzących z UE jest niemniej niż w poprzedniej perspektywie. Program Funduszu Dróg Samorządowych, którego środki były istotne w tym scenariuszu, został zastąpiony Rządowym Funduszem Rozwoju Dróg i środki na tego typu inwestycje są dostępne.

**Podsumowując, scenariusz pośredni jest najbliższy realizacji, odpowiada aktualnemu poziomowi wykorzystania funduszy UE i środków krajowych przy jednoczesnym uwzględnieniu ograniczeń finansowych JST. Odzwierciedla on umiarkowaną, lecz stabilną dynamikę inwestycji w regionie i jest zgodny z obserwowaną praktyką wdrażania projektów rozwojowych.**

## 6. Ocena systemu monitoringu Strategii

### 6.1. Ocena wskaźników realizacji Strategii

Strategia jest systematycznie monitorowana. Województwo warmińsko-mazurskie prowadzi od 2000 r. monitoring realizacji Strategii, z którego sporządzane są raporty okresowe. Dane na temat realizacji Strategii oraz sytuacji społeczno-gospodarczej województwa są zbierane w cyklu corocznym. Podział zadań i ról w procesie monitoringu jest usystematyzowany. Strukturę systemu tworzą<sup>121</sup>:

- Sejmik Województwa Warmińsko-Mazurskiego,
- Zarząd Województwa Warmińsko-Mazurskiego,
- Warmińsko-Mazurskie Forum Terytorialne,

---

<sup>121</sup> Warmińsko-Mazurskie 2030. Strategia rozwoju społeczno-gospodarczego, s. 79-80.

- Koordynator,
- pozostali uczestnicy systemu monitoringu:
  - departamenty Urzędu Marszałkowskiego,
  - inne jednostki organizacyjne województwa,
  - organizacje i instytucje.

Systematyczność monitoringu Strategii ocenili w badaniu ilościowym koordynatorzy celów operacyjnych uczestniczących w systemie monitorowania Strategii. 62,5% respondentów oceniła systematyczność zdecydowanie pozytywnie, a 37,5% – raczej pozytywnie. W uzasadnieniu badani docenili coroczne zbieranie danych – zapewnia ono ich aktualność i przejrzystość oraz stałą kontrolę nad nimi. Dodatkowo ułatwia śledzenie zmian w otoczeniu wpływających na rezultaty Strategii, pozwala ewentualne problemy wykryć na wczesnym etapie i szybciej na nie reagować. Ponadto systematyczność zapewnia skuteczne zarządzanie rozwojem regionu oraz transparentność działań. Regularna praca z systemem pomaga zapamiętać sposób poruszania po nim oraz dostępne funkcjonalności.

Struktura wskaźników służących ocenie realizacji Strategii obejmuje kilka grup<sup>122</sup>:

- wskaźniki kontekstowe: są to wskaźniki opisujące sytuację społeczno-gospodarczą w województwie w zakresie najbardziej zbliżonym do celu głównego, celów strategicznych i celów operacyjnych;
- wskaźniki celu głównego: są to wskaźniki bezpośrednio odnoszące się do celu głównego Strategii, obrazują zmiany zachodzące w spójności w wymiarze społecznym, gospodarczym i terytorialnym;
- wskaźniki celów operacyjnych: są to wskaźniki w możliwie najbardziej zbliżony sposób odnoszące się do konkretnych celów operacyjnych, dlatego pochodzą głównie z barometrów opinii. W małym zakresie całość uzupełniają wybrane wskaźniki ze statystyki publicznej. Istotą tego poziomu wskaźników jest próba odzwierciedlenia zakresu zmian wywoływanych przez działania w ramach realizacji poszczególnych celów operacyjnych;
- wskaźniki działań: są to konkretne wskaźniki nakładów i produktów, wykorzystywane w Systemie Monitorowania Strategii (SMS) dla scharakteryzowania konkretnych działań (np. poniesione koszty, długość zrealizowanej infrastruktury, liczba szkoleń). Szczegółowy zestaw wskaźników działań zawiera SMS.

Monitoring Strategii zakłada w większości przypadków opisowy sposób prezentacji wartości docelowych. Dla części wskaźników opartych na danych ze statystyki publicznej wartości docelowe są bardziej skonkretyzowane, w pozostałych przypadkach określone zostały oczekiwane tendencje zmiany. Dla wskaźników pochodzących z SMS nie określa się wartości bazowej oraz docelowej – wskaźniki te

---

<sup>122</sup> Ibidem, s. 82.

służą monitorowaniu działań podjętych w celu realizacji Strategii, a nie monitorowaniu stopnia osiągnięcia celów<sup>123</sup>.

Koordynatorzy celów operacyjnych ocenili w badaniu ankietowym wskaźniki celu głównego oraz celów operacyjnych. 75% respondentów oceniła, że wszystkie wskaźniki są możliwe do monitorowania, a 25% udzieliła odpowiedzi „trudno powiedzieć”. Badani nie wskazali żadnych konkretnych wskaźników, które byłyby trudne do monitorowania.

**Na podstawie analizy desk research oraz danych pozyskanych w badaniu jakościowym w zaktualizowanej Strategii zaleca się usunięcie wskaźnika *Poziom ogólnego zaufania (odsetek ufających innym ludziom)* (cel operacyjny „Silny kapitał społeczny”). Mimo że jego źródłem jest statystyka publiczna, brak jest aktualnych danych. GUS nie prowadzi obecnie badania dotyczącego poziomu ogólnego zaufania do ludzi w Polsce. Wskaźnik nie jest możliwy do monitorowania.**

Zaproponowane wskaźniki Strategii co do zasady trafnie opisują zaplanowaną interwencję oraz realnie przedstawiają stan jej wdrożenia. Aspekty te ocenili koordynatorzy w badaniu ankietowym. 75% respondentów oceniła, że wskaźniki trafnie opisują interwencję oraz realnie przedstawiają stan jej wdrożenia, a 25% w odniesieniu do tych zagadnień udzieliła odpowiedzi „trudno powiedzieć”. Badani nie wskazali żadnych konkretnych wskaźników, które nie opisują interwencji trafnie lub nie przedstawiają realnie stanu jej wdrożenia.

System monitorowania co do zasady działa prawidłowo, jednak w toku badania zidentyfikowano problemy z monitorowaniem Strategii. O trudności zostali zapytani koordynatorzy w badaniu ankietowym. Wymienili oni następujące bariery związane ze sprawnym przekazywaniem danych:

- brak zrozumienia przez podmioty realizujące dany cel, czy ich przedsięwzięcie realizuje tak naprawdę dany cel lub wskaźnik Strategii, np. kapitał społeczny jest pojęciem rozległym i dość ogólnym, samorządy nie są świadome, że pewne projekty wpisują się w ten cel;
- trudności przy weryfikacji zadań realizowanych przez inne podmioty: niektóre podmioty błędnie wskazują źródło finansowania, opisy zadań są niekompletne, powielają się zadania (np. gdy zadanie jest robione w partnerstwie lub jest dofinansowane);
- opóźnianie terminu przesłania danych skutkujące problemami z realizacją zadań koordynatorów;
- trudności w pozyskaniu odpowiedzi (konieczność ponawiania próśb o udzielenie informacji, problemy z uzyskaniem wymaganych danych);
- niskie zaangażowanie niektórych interesariuszy, np. przedsiębiorców – przekazanie danych nie jest obowiązkowe.

---

<sup>123</sup> Ibidem, s. 82.

Wziąwszy pod uwagę informacje pozyskane w toku niniejszej ewaluacji, można stwierdzić, że największym problemem z monitorowaniem Strategii jest czynnik ludzki. Dane są zbierane od bardzo wielu interesariuszy. Najczęściej podmioty realizujące cele Strategii nie wyznaczają do cyklicznego zadania przekazywania danych monitoringowych stałych pracowników, przez co wiedza na temat monitoringu niejako „gubi się” w organizacji i co roku proces ten jest czasochłonny i trudny.

Problemy związane z czynnikiem ludzkim są bardzo trudne do wyeliminowania. Rozwiązaniem mogłyby być działania informacyjne mające na celu zwiększenie zaangażowania interesariuszy. Badanie ewaluacyjne wykazało takie potrzeby. Cele Strategii są wspólne dla całego województwa, wszystkich JST i innych podmiotów. Zwiększenie wiedzy na temat Strategii, lepsze jej zrozumienie będzie skutkowało niwelowaniem barier występujących na etapie monitorowania. Dobrą praktyką byłoby dzielenie się wiedzą przez Samorząd Województwa w formie szkoleń czy spotkań. Zrozumienie procesu, jego istoty i znaczenia będzie kluczowe dla rozwiązywania problemów z monitorowaniem Strategii.

„Tu chyba będą przydatne szkolenia. (...) jeżeli mamy osoby, które monitorują Strategię i są w to wdrużone, to dobrze byłoby się z nami spotkać, przegadać, jaka jest nasza rola, co powinniśmy dokładnie zrobić. (...) Brakuje właśnie lepszego przeszkolenia z tym monitoringiem Strategii, żebyśmy mieli większe umiejętności, to na pewno, bo chęci mamy i naprawdę mamy świetny zespół.”

– wywiad pogłębiony.

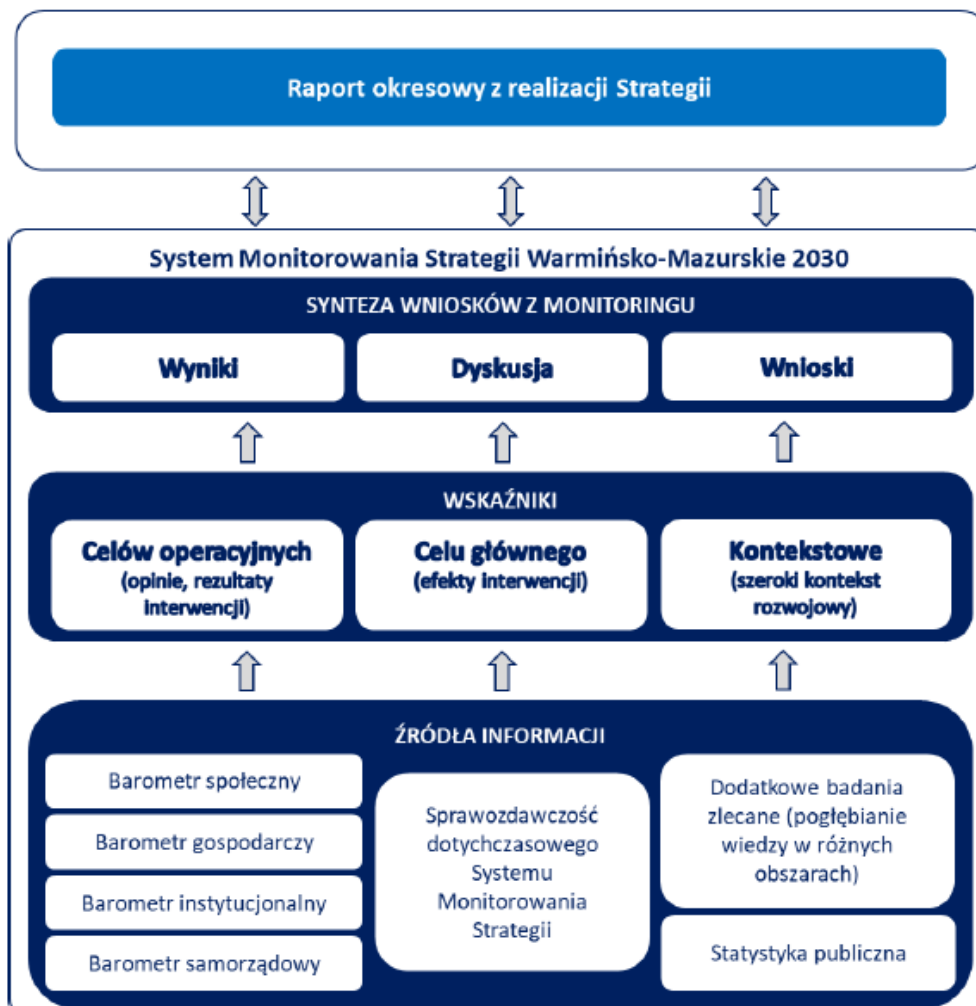
Podsumowując, Strategia jest systematycznie monitorowana. Niemal wszystkie wskaźniki celu głównego oraz celów operacyjnych są możliwe do monitorowania. **Zaleca się usunięcie wskaźnika *Poziom ogólnego zaufania (odsetek ufających innym ludziom)* (cel operacyjny „Silny kapitał społeczny”) ze względu na brak danych. Poza tym wskaźniki są bardzo zróżnicowane, dzięki temu dobrze odzwierciedlają skuteczność realizacji celów Strategii. System monitorowania co do zasady działa prawidłowo, jednak w toku badania zidentyfikowano problemy z monitorowaniem Strategii. Ich wspólnym mianownikiem jest czynnik ludzki. Odpowiedzią na pojawiające się wyzwania może być zwiększenie intensywności dzielenia się wiedzą przez Samorząd Województwa oraz uproszczenie i zredagowanie instrukcji załączanej do formularza przekazywania danych, zgodnie z zasadami prostego języka.**

## 6.2. Ocena systemu monitoringu

System Monitorowania Strategii (SMS) zakłada wykorzystanie różnych źródeł informacji, służących jak najlepszej ocenie wdrażania Strategii. Jak wspomniano wcześniej, najważniejszym źródłem informacji wykorzystywanych w ocenie stopnia realizacji Strategii jest narzędzie System Monitorowania Strategii, oparte na sprawozdawczości jednostek podległych Zarządowi Województwa Warmińsko-

Mazurskiego oraz organizacji czynnie uczestniczących we wdrażaniu działań w ramach Strategii<sup>124</sup>.

Rysunek 1. Monitoring Strategii Warmińsko-Mazurskie 2030 – źródła danych i system wskaźników



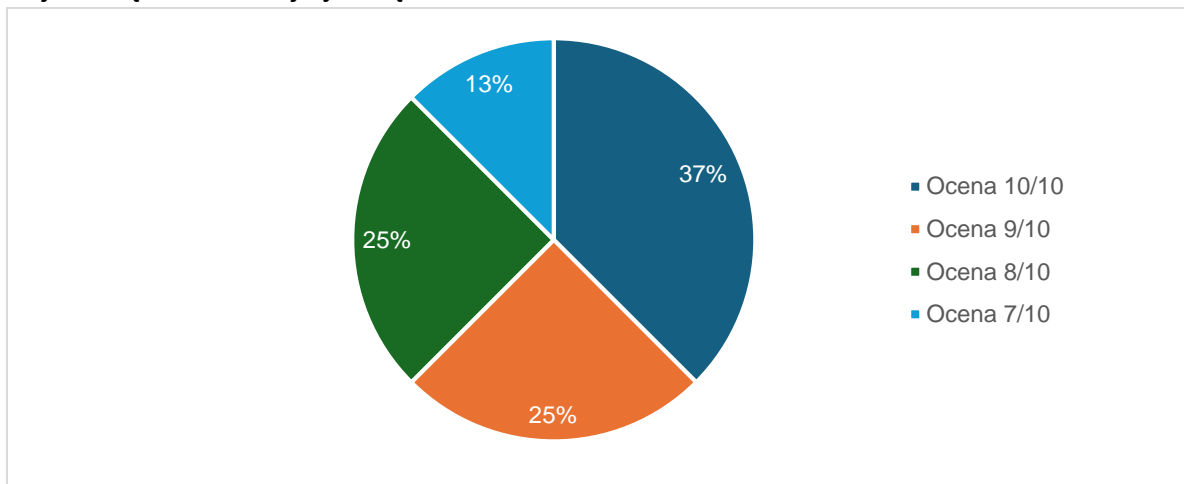
Źródło: Warmińsko-Mazurskie 2030. Strategia rozwoju społeczno-gospodarczego, s. 81.

SMS zawiera pełne informacje z realizacji Strategii. Formularz służący do zbierania danych w zakresie monitorowania realizacji Strategii to duży arkusz Excel, w którym kolejne zakładki odpowiadają poszczególnym celom operacyjnym. W arkusz wpisywane są działania realizowane w ramach Strategii – wpisujące się w jej cele. Jest on wysyłany do kilkuset podmiotów – wszystkich JST z regionu, jednostek im podległych oraz innych podmiotów, w tym przedsiębiorstw czy jednostek naukowych.

SMS co do zasady funkcjonuje prawidłowo i został dobrze oceniony przez koordynatorów. Szczegóły przedstawia poniższy wykres.

<sup>124</sup> Ibidem, s. 81.

Wykres 34. Rozkład odpowiedzi na pytanie „Jak oceniają Państwo przyjęty System Monitorowania Strategii? Prosimy o ocenę w skali 1 do 10, gdzie 1 oznacza ocenę najniższą, a 10 – najwyższą”

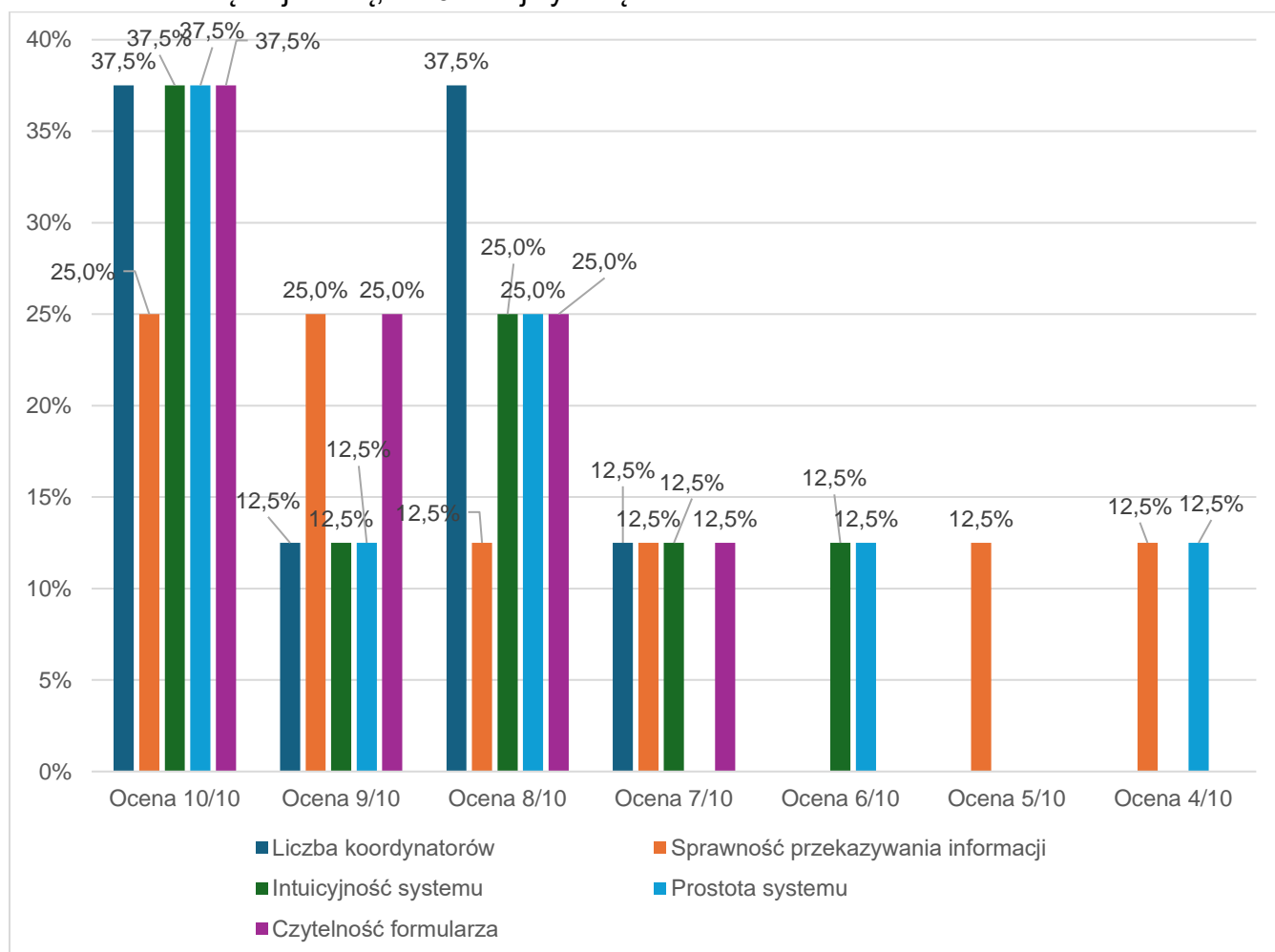


Źródło: opracowanie własne na podstawie wyników badania z koordynatorami celów operacyjnych, uczestniczącymi w systemie monitorowania Strategii (n=8).

Koordynatorzy ocenili również poszczególne aspekty przyjętego SMS – czytelność formularza, prostotę i intuicyjność systemu, sprawność przekazywania informacji, liczbę koordynatorów. Jak widać, poszczególne elementy systemu zostały ocenione stosunkowo dobrze. Najniższą ocenę otrzymały prostota systemu oraz – zapewne ze względu na problemy, o których wspomniano wcześniej – sprawność przekazywania informacji. Czytelność formularza otrzymała oceny od 7 do 10 w 10-stopniowej skali. Szczegóły przedstawia wykres 35. Odbiór formularza po stronie podmiotów przekazujących dane monitoringowe jest jednak inny. Badani określali go jako „megarozbudowaną i skomplikowaną tabelę”, „gigantyczną tabelę”, „wielkie płachty w Excelu”. Można zatem wnioskować, że dla interesariuszy nie jest on czytelny, prosty do uzupełnienia czy intuicyjny. Wypełnienie go często wymaga konsultacji, mimo że do formularza dołączana jest instrukcja. Jest ona również bardzo rozbudowana. Jednak, na początku nowego SMS, UMWiM organizuje spotkanie wprowadzające (informacyjne lub szkoleniowe). Nie wszystkie podmioty przekazujące dane monitoringowe biorą w nim udział, co na kolejnym etapie powoduje problemy związane z prawidłowym wypełnieniem arkusza.

Zestawiając ze sobą opinie koordynatorów i podmiotów przekazujących dane monitoringowe, ale biorąc pod uwagę pozytywną opinię koordynatorów, którzy dobrze znają SMS, należy ocenić go pozytywnie. **Instrukcja dołączana do formularza jest jednak zbyt rozbudowana. Zaleca się jej uproszczenie. Podmioty przekazujące dane monitoringowe powinny natomiast delegować przedstawicieli do udziału we wspomnianych spotkaniach wprowadzających, co – w połączeniu z działaniami Urzędu Marszałkowskiego – powinno przynieść pozytywne efekty i podnieść jakość całego procesu.**

Wykres 35. Ocena poszczególnych aspektów przyjętego SMS, w skali 1 do 10, gdzie 1 oznacza ocenę najniższą, a 10 – najwyższą



Źródło: opracowanie własne na podstawie wyników badania z koordynatorami celów operacyjnych, uczestniczącymi w systemie monitorowania Strategii (n=8).

Wyczerpującemu monitorowaniu efektów realizacji Strategii służą:

1. Raporty o stanie województwa – do ich opracowania są częściowo wykorzystywane zbierane w cyklu corocznym dane na temat realizacji Strategii oraz sytuacji społeczno-gospodarczej województwa<sup>125</sup>.
2. Raporty okresowe z realizacji Strategii – opracowywane nie rzadziej niż co 3 lata. Cykl 3-letni daje szerszą perspektywę i pozwala lepiej dostrzec zachodzące zmiany. Dotyczą realizacji celów i kierunków działań w monitorowanym okresie. Do chwili obecnej powstały 2 raporty monitoringowe z realizacji Strategii. Są one skonstruowane w sposób czytelny oraz dostępne na publicznych stronach internetowych (Biuletyn Informacji Publicznej oraz [strategia.warmia.mazury.pl](http://strategia.warmia.mazury.pl)). Raporty w sposób syntetyczny podsumowują wszystkie działania podejmowane w ramach Strategii w badanym okresie. Ich układ nie wymaga zmian. Ostatni raport monitoringowy obejmuje okres 2021-

<sup>125</sup> Ibidem, s. 79.

2023. Raport dostarcza informacji Zarządowi Województwa Warmińsko-Mazurskiego na temat zmian w sytuacji społeczno-gospodarczej w regionie oraz stopnia osiągnięcia celów przyjętych w Strategii. Umożliwia to bieżące reagowanie, by lepiej podejmować decyzje w zakresie rozwoju województwa<sup>126</sup>.

3. Okresowa ewaluacja – dbając o skuteczność, efektywność, użyteczność oraz trwałość interwencji objętej Strategią, przewidziano przeprowadzenie badań ewaluacyjnych. Są to:
  - ewaluacja ex-ante (Ewaluacja ex-ante projektu zaktualizowanej Strategii rozwoju społeczno-gospodarczego województwa warmińsko-mazurskiego do roku 2030, EU-CONSULT Sp. z o.o., 2019 r.);
  - niniejsza ewaluacja on-going przeprowadzona po upływie połowy okresu obowiązywania aktualnej Strategii; jej celem jest również ocena polityki rozwoju pod kątem następnej perspektywy finansowej UE;
  - ewaluacja ex-post, której ocenie zostanie poddana aktualna Strategia na zakończenie okresu jej realizacji.

**Podsumowując, SMS zawiera pełne informacje z realizacji Strategii i funkcjonuje prawidłowo. Formularz służący do zbierania danych w zakresie monitorowania realizacji Strategii sprawia problemy podmiotom przekazującym dane monitoringowe. Zaleca się uproszczenie dołączanej do formularza instrukcji. Raporty okresowe z realizacji Strategii są skonstruowane w sposób czytelny oraz są dostępne na publicznych stronach internetowych. Ich układ nie wymaga zmian.**

## 7. Działania komunikacyjne i promocyjne w ramach Strategii i ocena ich skuteczności

Badania terenowe zrealizowane w ramach prowadzonej ewaluacji pozwoliły ujawnić kanały i narzędzia komunikacji i promocji wykorzystywane do informowania o strategii *Warmińsko-Mazurskie 2030*. Komunikacja i promocja Strategii realizowana jest zarówno online, jak i stacjonarnie. Informacje o Strategii dystrybuowane są poprzez:

- strony internetowe prowadzone przez Urząd Marszałkowski, tj. strona dedykowana Strategii: [strategia.warmia.mazury.pl](http://strategia.warmia.mazury.pl) oraz Regionalny Portal informacyjny Wrota Warmii i Mazur: [warmia.mazury.pl](http://warmia.mazury.pl);
- media społecznościowe prowadzone przez Urząd Marszałkowski, tj. profil Urzędu Marszałkowskiego Województwa Warmińsko-Mazurskiego na portalu Facebook oraz strona strategii *Warmińsko-Mazurskie 2030* na portalu Facebook;
- media lokalne;

---

<sup>126</sup> Ibidem, s. 79.

- media branżowe;
- spotkania bezpośrednie, w tym konsultacje społeczne, konferencje;
- materiały drukowane (ulotki, raporty);
- media tradycyjne (prasa, TV).

Badanie ilościowe z koordynatorami celów operacyjnych pozwoliło ustalić, jakie kanały i narzędzia komunikacji i promocji są obecnie wykorzystywane do informowania o postępach w realizacji strategii *Warmińsko-Mazurskie 2030*. Wszyscy koordynatorzy wskazali, że o postępach realizacji Strategii informują strony internetowe urzędów. Znaczna część koordynatorów wskazała także, że o postępach w realizacji Strategii informują się w trakcie konferencji i spotkań (75%) oraz poprzez wykorzystanie materiałów drukowanych (62,5%). W najmniejszym stopniu do informowania o postępach w realizacji Strategii wykorzystuje się media tradycyjne (tj. prasa, TV) (37,5%) oraz media społecznościowe (np. Facebook, X) (37,5%). Skuteczność wszelkich wyżej wymienionych narzędzi komunikacji była najczęściej oceniana jako umiarkowana. Jedynie w przypadku kanałów takich jak materiały drukowane oraz media tradycyjne jedna osoba wskazała na ich bardzo niską skuteczność, podczas gdy pozostałe narzędzia komunikacji nie były oceniane negatywnie.

Zrealizowana analiza treści obejmująca swoim zakresem różnorodne typy źródeł internetowych wskazała na fakt, że podstawowym kanałem komunikacji w ramach Strategii są strony internetowe i media społecznościowe prowadzone przez Urząd Marszałkowski, a w szczególności dedykowana Strategii strona internetowa [strategia.warmia.mazury.pl](http://strategia.warmia.mazury.pl) oraz strona strategii *Warmińsko-Mazurskie 2030* na portalu Facebook. Profil poświęcony Strategii na portalu Facebook charakteryzował się najwyższą liczbą publikacji dotyczących Strategii. W ostatnich latach na fanpage'u opublikowano 32 posty odnoszące się do strategii *Warmińsko-Mazurskie 2030*, co wskazuje, że był to kanał o największej częstotliwości publikacji. Na wysoką widoczność tego narzędzia zwracali również uwagę respondenci wywiadów indywidualnych. Wskazywali oni, że jest to najbardziej rozpowszechniony kanał komunikacji, ze względu na jego dostępność wśród szerokiego grona odbiorców. Publikacje na fanpage'u Strategii na portalu Facebook informowały m.in. o:

- spotkaniach konsultacyjnych z mieszkańcami, NGO i samorządami,
- ewaluacjach i badaniach dotyczących Strategii,
- zatwierdzonych dokumentach strategicznych.

Jak wskazywały badania ilościowe fanpage Strategii na portalu Facebook był jednak rzadziej wykorzystywany do informowania o postępach w realizacji Strategii. **Stronę na portalu Facebook cechuje natomiast najniższy spośród wszystkich analizowanych narzędzi komunikacji stopień skomplikowania języka - średnia ocena skomplikowania języka wyniosła 1,1, w skali, gdzie 1 oznaczało prosty język, a 5 język bardzo skomplikowany. Formułowane przekazy były również bardzo jasne - jasność przekazu średnio oceniona została na 4,8, w skali, gdzie**

**1** oznaczało przekaz niejasny, a **5** bardzo klarowny. Język stosowany w publikowanych na fanpage'u Strategii materiałach był zatem najbardziej przystępny spośród wszystkich analizowanych źródeł medialnych. Publikacje były krótkie, zwięzłe oraz jasno wskazywały swój cel. Jednocześnie jednak liczba komentarzy pod publikowanymi na fanpage'u Strategii materiałami była stosunkowo niska, co może wskazywać na ograniczone zaangażowanie odbiorców w aktywną dyskusję. Ten fakt ukazuje, że publikowane komunikaty miały charakter informacyjny, a nie zachęcający odbiorców do aktywnej dyskusji.

Analiza treści wskazała, że drugim kanałem pod względem największej liczby publikacji była strona internetowa [strategia.warmia.mazury.pl](http://strategia.warmia.mazury.pl). Publikowane na tej stronie materiały miały głównie charakter informacyjny. Dotyczyły m.in.:

- przyjęcia Strategii przez Sejmik Województwa,
- publikacji raportów z realizacji Strategii,
- przebiegu konsultacji społecznych w różnych powiatach województwa.

Język publikacji był formalny, urzędowy, stosujący terminologię specjalistyczną, na co wskazuje stopień skomplikowania przekazu, który oceniono jako dość wysoki – średnio oceniany na 4 w skali, gdzie 1 oznaczało prosty język, a 5 bardzo skomplikowany. Jednakże struktura przekazów była logiczna (tytuły publikacji jasno wskazywały temat, itp.), co obrazuje relatywnie wysoka jasność przekazu średnio oceniona na 4 w skali, gdzie 1 oznaczało przekaz niejasny, a 5 bardzo klarowny. Publikowane na stronie Strategii materiały były zatem poprawne merytorycznie, jednak trudne do szybkiego przyswojenia. Wyniki indywidualnych wywiadów pogłębionych sugerują jednak, że strona internetowa urzędu jest wykorzystywana przede wszystkim przez osoby posiadające konkretną potrzebę informacyjną, podczas gdy komunikacja prowadzona za pośrednictwem Facebooka może potencjalnie docierać do szerszego grona odbiorców.

Regionalny Portal Informacyjny Wrota Warmii i Mazur oraz profil Urzędu Marszałkowskiego Województwa Warmińsko-Mazurskiego na portalu Facebook również stanowiły kanały dystrybucji informacji na temat Strategii, jednakże zrealizowana analiza treści wskazała, że intensywność komunikacji prowadzona za ich pośrednictwem była wyraźnie niższa w porównaniu ze stroną internetową [strategia.warmia.mazury.pl](http://strategia.warmia.mazury.pl) oraz dedykowanym fanpage'em Strategii na portalu Facebook. Regionalny Portal Informacyjny Wrota Warmii i Mazur oraz profil Urzędu Marszałkowskiego Województwa Warmińsko-Mazurskiego na portalu Facebook pełniły raczej funkcję uzupełniającą, a ich rola w systemie informowania o Strategii miała charakter wspierający, a nie wiodący. Język stosowany w publikacjach w Regionalnym Portalu Informacyjnym Wrota Warmii i Mazur był sformalizowany i specjalistyczny, wykorzystujący terminologię typową dla dokumentacji strategicznej i funduszy UE. Publikowane przekazy oceniono jako umiarkowanie jasne – jasność oceniona została na 3 w skali, gdzie 1 oznaczało przekaz niejasny, a 5 bardzo klarowny). Publikowane treści były jednak trudne w odbiorze dla osób spoza sektora administracji czy ewaluacji, na co wskazuje wysoka ocena skomplikowania publikacji

(średnio oceniona na 4 w skali, gdzie 1 oznaczało prosty język, a 5 bardzo skomplikowany). Język publikacji profilu Urzędu Marszałkowskiego Województwa Warmińsko-Mazurskiego na portalu Facebook oceniono podobnie. Publikowany materiał również był umiarkowanie jasny (jasność przekazu średnio została oceniona a na 2,6), jednak nadal relatywnie skomplikowany w odbiorze (skomplikowanie publikacji średnio oceniono na 3,6). Omówione narzędzia komunikacji skutecznie informowały o Strategii, jednak część publikacji była przeznaczona głównie dla odbiorców ze znajomością języka administracyjnego i specjalistycznego.

Analiza treści wskazała także, że Strategia w mniejszym stopniu widoczna jest w mediach lokalnych. Dobór mediów lokalnych został przeprowadzony tak, aby reprezentowały różnorodne regiony województwa, dzięki czemu wskazał, że **największą liczbą publikacji na temat Strategii odznaczał się ostródzki portal ostrodanews.pl**. Na portalu tym opublikowano łącznie 6 publikacji wspominających o Strategii. Jednocześnie w przypadku 6 z 11 analizowanych mediów lokalnych nie odnotowano żadnych publikacji zawierających odniesienia do Strategii. Publikacje w mediach lokalnych miały w przeważającej mierze charakter informacyjno-sprawozdawczy. Relacjonowały one m.in.:

- decyzje samorządu województwa,
- przyznanie środków finansowych (dotacji, grantów, pożyczek),
- realizację projektów wpisujących się w Strategię,
- przyjęcie Strategii,
- przebieg konsultacji społecznych i konferencji tematycznych.

Omawiane publikacje miały neutralny charakter i były pozbawione elementów opiniotwórczych. W większości przypadków relacjonowały fakty przywołując cytaty przedstawicieli instytucji publicznych oraz podstawowe dane liczbowe, bez zachęcania odbiorców do dyskusji czy aktywnego zaangażowania. Taki charakter przekazu przekładał się na niski poziom interakcji ze strony odbiorców, co przejawiało się brakiem lub marginalną liczbą komentarzy pod analizowanymi materiałami. Niska aktywność odbiorców może wskazywać, że przekazy w mediach lokalnych są traktowane głównie jako źródło informacji, a nie są przestrzenią generującą debatę publiczną. Pod względem językowym publikacje w mediach lokalnych również często wykorzystywały terminologię specjalistyczną. Jasność przekazów publikowanych w mediach była umiarkowana – w pięciostopniowej skali, gdzie 1 oznaczało przekaz niejasny, a 5 bardzo klarowny, analizowane materiały uzyskały średnią ocenę na poziomie 3,8. Szczególnie wysoką jasnością odznaczały się jednak publikacje dotyczące lokalnych inwestycji wspierających realizację Strategii. Stopień skomplikowania języka był natomiast niski – średnio oceniany na 2,07 w skali, gdzie 1 oznaczało prosty język, a 5 język bardzo skomplikowany.

Spośród typów mediów dobranych do analizy treści Strategia najmniej widoczna była w mediach branżowych. Publikacje w mediach branżowych miały charakter

informacyjny i prezentowały główne cele Strategii w sposób jasny, choć ich dokładne zrozumienie wymagało podstawowej wiedzy specjalistycznej. Biorąc pod uwagę, że komunikaty te kierowane są do odbiorców eksperckich, poziom jasności i użytego języka był właściwie dopasowany do grupy docelowej.

Respondenci wywiadów indywidualnych wskazywali również, że Strategia była aktywnie komunikowana poprzez kanały bezpośredniego, stacjonarnego kontaktu z mieszkańcami, w tym m.in. konferencje oraz spotkania konsultacyjne. Te narzędzie komunikacji cechuje najwyższy poziom zaangażowania uczestników w dyskusje. Spotkania te miały zatem charakter interaktywny i partycypacyjny, umożliwiając mieszkańcom m.in. aktywne wyrażanie opinii. Stosowanie do komunikacji kanałów online i offline zapewnia zatem pełny dostęp do informacji o Strategii, odpowiadając zarówno na potrzeby informacyjne odbiorców, jak i na potrzebę wyrażenia swoich poglądów np. w trakcie debaty. Wnioski pozyskane z badań ilościowych, jakościowych oraz analizy treści nasuwają konkluzję, że każde z narzędzi komunikacji pełni konkretną funkcję. Dla przykładu strony internetowe i media społecznościowe prowadzone przez Urząd Marszałkowski zapewniają szybki dostęp do informacji, media lokalne relacjonują wydarzenia w kontekście regionalnym, a spotkania bezpośrednie umożliwiają interaktywną wymianę opinii i dyskusję. W ten sposób stosowanie zróżnicowanych narzędzi komunikacji pozwala równocześnie informować, angażować i umożliwić udział w debacie publicznej.

Większość (75%) koordynatorów celów operacyjnych wskazało, że trudno im powiedzieć czy w ramach Strategii istnieją mechanizmy współpracy i koordynacji działań komunikacyjnych i promocyjnych prowadzonych przez różne podmioty. Może to sugerować, że mechanizmy te nie są wystarczająco jasno zdefiniowane oraz upowszechnione osobom odpowiedzialnym za wdrażanie celów operacyjnych. W prowadzonych wywiadach wskazywano jednak, że w strukturach urzędów funkcjonują wyspecjalizowane departamenty/referaty odpowiedzialne za promocję regionu oraz komunikację działań wpisujących się w cele strategiczne. Komunikacja ta opiera się na określonych wytycznych dotyczących sposobu prowadzenia działań komunikacyjnych i promocyjnych, co sprzyja zachowaniu spójności przekazu. Należy zauważyć jednak, że nie wszystkie działania realizujące cele strategiczne są promowane w bezpośrednim odniesieniu do Strategii. W wywiadach wskazywano, że obecny wizerunek regionu budowany jest głównie przez pryzmat konkretnych podejmowanych inwestycji i funduszy (szczególnie unijnych), z których inwestycje te są finansowane, a nie jako realizacja celów strategicznych województwa. **Zalecane jest zatem zwiększenie komunikacji ukazującej to, w jaki sposób realizowane interwencje przyczyniają się do realizacji strategii *Warmińsko-Mazurskie 2030*. Pozwoliłoby to ukazać znaczenie prowadzonych na terenie województwa interwencji nie tylko dla pojedynczych gmin, ale także dla całego regionu. Umożliwiłoby to również dostrzeżenie spójnego celu projektów oraz ich wkładu w rozwój całego województwa. Jednocześnie zwiększałoby widoczność Strategii oraz pozytywnie wpływało na wizerunek regionu i jego markę. Taką komunikację można prowadzić zarówno na poziomie poszczególnych gmin,**

**które Urząd Marszałkowski może zachęcać do umieszczania logotypów lub wzmiankowania Strategii przy projektach wpisujących się w cele strategiczne oraz na poziomie Urzędu Marszałkowskiego, np. poprzez prezentowanie na stronach internetowych i w mediach społecznościowych prowadzonych przez Urząd najciekawszych interwencji (tak zwanych dobrych praktyk), które wspierają realizację Strategii.** Warto jednak wskazać, że pomimo wyżej wymienionych trudności można ocenić, że prowadzone dotychczas działania komunikacyjne i promocyjne sprzyjają tworzeniu spójnego wizerunku i marki regionu Warmii i Mazur. Na ten fakt wskazują wyniki zrealizowanych badań ilościowych. Koordynatorzy celów operacyjnych wskazali, że działania komunikacyjne w pełni (37,5%) oraz w dużym stopniu (37,5%) sprzyjają tworzeniu spójnego wizerunku i marki regionu Warmii i Mazur. Natomiast osoby odpowiedzialne za planowanie i realizację działań strategicznych w urzędach administracji samorządowej oceniły, że obecne działania komunikacyjne i promocyjne w istotnym stopniu sprzyjają budowaniu spójnego wizerunku i marki regionu, przyznając im średnią ocenę 7,7 pkt w dziesięciostopniowej skali.

Podczas wywiadów indywidualnych udało się także zidentyfikować, że istnieje sformalizowana struktura skupiająca różnych interesariuszy i służąca m.in. do prezentacji rezultatów i dyskusji nad strategią, jaką jest Warmińsko-Mazurskie Forum Terytorialne. W prowadzonych wywiadach wskazywano także, że działania komunikacyjne angażujące różnorodnych interesariuszy do dyskusji (tj. Warmińsko-Mazurskie Forum Terytorialne, konsultacje społeczne) pobudzają uczestników pochodzących z różnorodnych środowisk do aktywnego udziału w kształtowaniu Strategii. Wskazywano, że istnienie platform dialogu (tj. Warmińsko-Mazurskie Forum Terytorialne) pozwala na regularne prezentowanie rezultatów Strategii szerokiemu gronu partnerów społeczno-gospodarczych. Dodatkowo analiza treści komunikatów publikowanych m.in. na stronie Strategii na portalu Facebook wskazała, że komunikacja promująca konsultacje była kierowana do szerokiego i zróżnicowanego grona interesariuszy. W efekcie proces konsultacji dotyczących Strategii włączano przedstawicieli JST, organizacje pozarządowe, środowisko naukowe, biznes oraz mieszkańców, co potwierdza inkluzywny charakter prowadzonych działań konsultacyjnych. Wnioski te wskazują zatem, że prowadzone działania komunikacyjne sprzyjają angażowaniu różnorodnych interesariuszy w proces konsultowania oraz współtworzenia kierunków rozwoju regionu. Dodatkowo w prowadzonym badaniu ilościowym koordynatorzy celów operacyjnych wskazywali, że prowadzone działania komunikacyjne wspierają angażowanie interesariuszy w proces realizacji Strategii. 37,5% respondentów oceniło, że prowadzone działania komunikacyjne w dużym stopniu przyczyniają się do angażowania interesariuszy, natomiast taki sam odsetek wskazał na ich umiarkowany wpływ. Podczas prowadzonych badań terenowych wskazywano jednak na barierę, która może utrudniać przekazywanie informacji, szczególnie za pośrednictwem kanałów komunikacji online. Bariere tę stanowi szum informacyjny. Respondenci wywiadów indywidualnych zauważali, że w celu skuteczniejszego dotarcia z informacją do

różnorodnych interesariuszy (np. mieszkańców) coraz częściej stosują komunikację bezpośrednią. Jako dobrą praktykę w efektywnym przekazywaniu komunikatów do lokalnej społeczności wskazywano m.in. angażowanie autorytetów lokalnych (np. sołtysów czy radnych), którzy cieszą się wysokim poziomem zaufania społecznego.

**Powyższa analiza wyników badań wykazała zatem, że komunikacja i promocja Strategii opiera się na zróżnicowanych narzędziach online i offline. Za najbardziej przystępny i najczęściej aktualizowany kanał uznano profil Strategii na portalu Facebook, który dzięki prostej formie i języku publikacji może zapewniać widoczność Strategii wśród szerokiego grona odbiorców. Najwyższą skuteczność w budowaniu aktywnego zaangażowania oraz umożliwianiu realnej, dwustronnej dyskusji z interesariuszami przypisano spotkaniom bezpośrednim, w tym konsultacjom społecznym. Kluczowym źródłem merytorycznym dla osób o konkretnych potrzebach informacyjnych pozostaje jednak dedykowana Strategii strona internetowa, choć jej sformalizowany język bywa trudniejszy w odbiorze. Aby jeszcze bardziej wzmocnić efektywność przekazu, zaleca się silniejsze eksponowanie związku lokalnych inwestycji ze strategią m.in. w mediach społecznościowych oraz na stronach internetowych prowadzonych przez Urząd Marszałkowski.**

## 8. Analiza uwarunkowań wewnętrznych i zewnętrznych realizacji Strategii

### 8.1 Wpływ czynników zewnętrznych i wewnętrznych

Kumulacja negatywnych czynników wewnętrznych i zewnętrznych w ostatnich latach powoduje pytanie o aktualność dokumentu pn. *Warmińsko-Mazurskie 2030. Strategia rozwoju społeczno-gospodarczego*. Występujące w regionie procesy depopulacyjne, migracyjne oraz postępujące starzenie się społeczeństwa konfrontują województwo z szeregiem wyzwań z obszarów społecznych. Ponadto, kryzys sanitarny z lat 2020-2022, postępujące zmiany klimatyczne, inflacja oraz niedogodne położenie geopolityczne regionu i bezpośrednie sąsiedztwo z obwodem królewieckim, stawiają kwestie odporności jego i jego bezpieczeństwa pod znakiem zapytania. Wymienione czynniki wpływają, jak pokazały wcześniejsze rozdziały, na realizację Strategii oraz osiąganie służących do jej monitorowania wskaźników. Niniejszy rozdział stanowi rozwinięcie problemów zdiagnozowanych w *Założeniach Aktualizacji Strategii Rozwoju Społeczno-Gospodarczego Województwa Warmińsko-Mazurskiego do roku 2025*, uzupełniając je o wnioski wypływające z przeprowadzonych badań terenowych.

#### **Rzeczywiste i potencjalne zmiany w uwarunkowaniach zewnętrznych i wewnętrznych**

Badanie ankietowe z gminami wskazało, że pozytywny wpływ na realizację Strategii mają w największym stopniu takie czynniki jak: finansowanie działań ze środków Unii

Europejskiej (19,7%), nowe inwestycje napływające na obszar Warmii i Mazur (16,8%) oraz rozwój technologii cyfrowych, w tym sztucznej inteligencji (14,0%). Równie istotne okazały się rozwój partnerstw z innymi samorządami i rozwój współpracy regionalnej, które zebrały kolejno 10,9% i 10,3% wszystkich odpowiedzi. Za najmniej istotne respondenci uznali poprawę demografii (np. napływ migrantów) – 4,6% oraz wykorzystanie potencjału regionalnych uczelni – 7,0%.

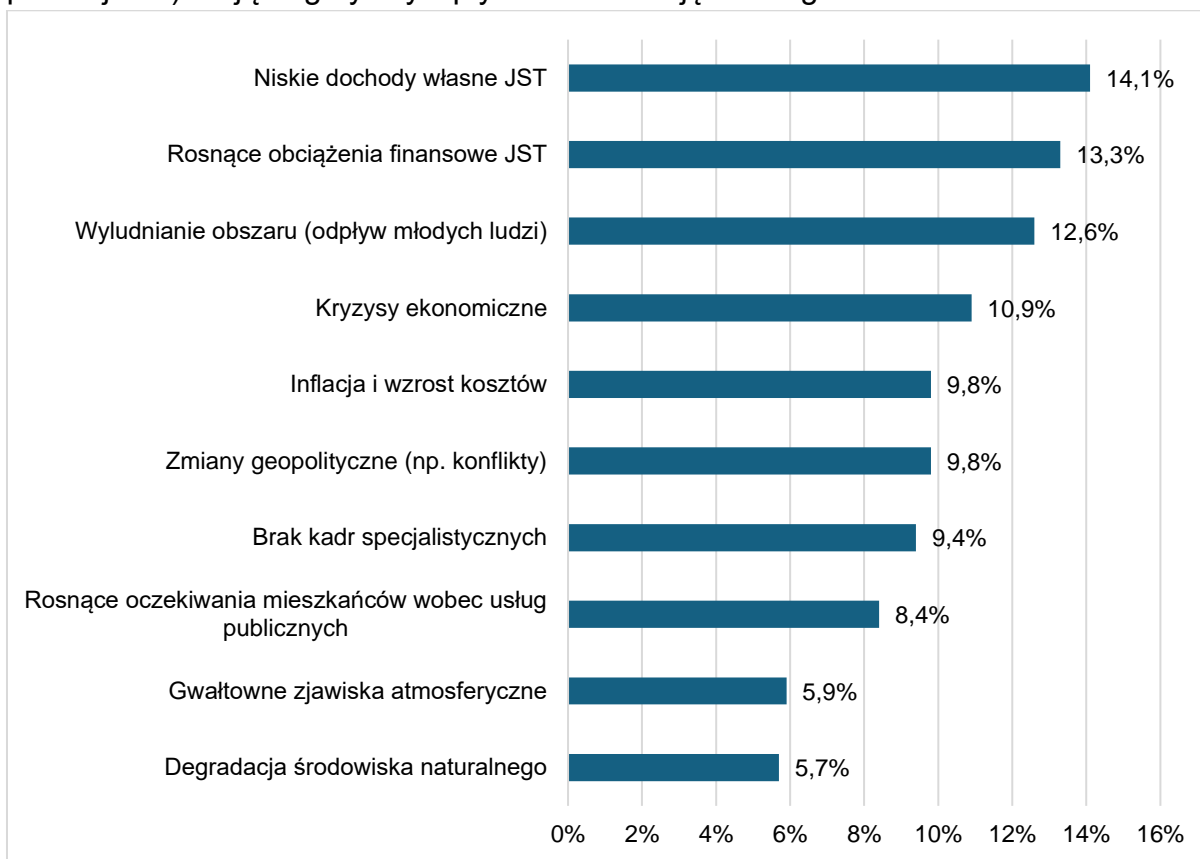
Wykres 36. Rozkład odpowiedzi na pytanie: „Jakie uwarunkowania (rzeczywiste i potencjalne) mają pozytywny wpływ na realizację Strategii?”



Źródło: opracowanie własne na podstawie wyników badania z JST (n=102).

Jeśli chodzi o czynniki negatywnie oddziałujące na Strategię i jej efektywną realizację, badani najczęściej wskazywali: niskie dochody własne JST (14,1%), rosnące obciążenia finansowe JST (13,3%) oraz wyludnianie obszaru (12,6%). Duży wpływ na osiągnięcie założonych celów strategicznych mają również: kryzysy ekonomiczne (10,9%), zmiany geopolityczne (9,8%), inflacja i wzrost kosztów (9,8%), brak kadr specjalistycznych (9,4%) oraz rosnące oczekiwania mieszkańców wobec usług publicznych (8,4%). Za najmniej istotne respondenci uznali: gwałtowne zjawiska atmosferyczne (5,9%) i degradację środowiska naturalnego (5,7%).

Wykres 37. Rozkład odpowiedzi na pytanie: „Jakie uwarunkowania (rzeczywiste i potencjalne) mają negatywny wpływ na realizację Strategii?”

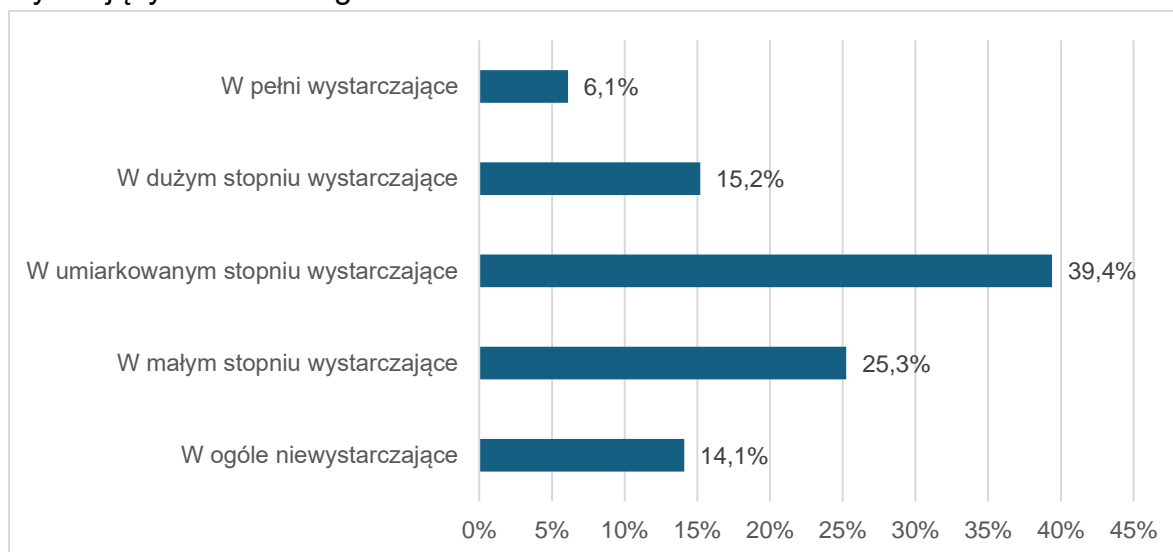


Źródło: opracowanie własne na podstawie wyników badania z JST (n=102).

Analiza powyższych odpowiedzi jasno wskazuje, że gminy największej szansy na utrzymanie rozwoju upatrują w zewnętrznych źródłach finansowania oraz w nowoczesnych technologiach. Głównymi barierami i wyzwaniem hamującym wzrost społeczno-gospodarczy są natomiast dla samorządów problemy finansowe oraz kryzys demograficzny. Co ciekawe, ankietowani relatywnie nisko ocenili kwestię zagrożeń klimatycznych i degradację środowiska naturalnego, co sugerować może postrzeganie ekologii jako dodatkowego kosztu, a nie wieloletniej inwestycji.

Warto zauważyć również, że zasoby kadrowe i organizacyjne, którymi dysponują samorzady nie pozwalają na skuteczną realizację działań wynikających ze Strategii. Tylko 6,1% badanych oceniło je jako w pełni wystarczające, a 15,2% - jako w dużym stopniu wystarczające. Przeważającą ilość zdobyła odpowiedź „w umiarkowanym stopniu wystarczające”, którą wskazało aż 39,4% ankietowanych. Odpowiedzi negatywne, tj. „w małym stopniu wystarczające” lub „w ogóle niewystarczające” wskazało kolejno: 25,6% oraz 14,1% badanych. **Na podstawie uzyskanych danych (również z wywiadów pogłębionych) wnioskować można o poważnym deficycie kadr, co skutkować może w przyszłości poważnym kryzysem w realizacji celów strategicznych i operacyjnych.**

Wykres 38. Rozkład odpowiedzi na pytanie: „Czy zasoby kadrowe i organizacyjne w Państwa samorządzie są wystarczające do skutecznej realizacji działań wynikających ze Strategii na Państwa obszarze?”



Źródło: opracowanie własne na podstawie wyników badania z JST (n=102).

### Inflacja i dostęp do środków

Wzmożona w ostatnich latach inflacja stanowi dla województwa warmińsko-mazurskiego i jego lokalnych samorządów duże wyzwanie. Wzrost cen produktów i usług stawia stabilność gospodarczą regionu pod znakiem zapytania. Gminy przyznają, że inflacja spowodowała zmniejszenie liczby realizowanych inwestycji. Dodatkowo, wzrost podwyżki cen za energię, usługi komunalne czy materiały, mocno obciążył ich budżety. Respondenci podkreślają, że inflacja przyczyniła się do nałożenia presji na samorzady, które z jej powodu mierzą się z ograniczeniem realnej wartości przychodów przy jednoczesnym wzroście wydatków bieżących. Utrzymanie infrastruktury jest coraz droższe, co wpływa na realizację celów Strategii:

„Wysoki poziom inflacji z lat 2021-2023 zwiększył koszty inwestycji, projektów rozwojowych oraz funkcjonowania jednostek samorządowych, ograniczając możliwości finansowania działań strategicznych. W efekcie część planowanych przedsięwzięć musiała zostać opóźniona lub zmodyfikowana, co spowolniło realizację celów Strategii”.

– badanie CATI.

Wzrost cen zmusił ponadto samorzady do priorytetyzacji działań. Wiele z zaplanowanych inwestycji zostało odwołanych lub przesuniętych w czasie. Wydatki musiały zostać zoptymalizowane, a szukanie oszczędności stało się normą. Wiele z gmin zaczęło poszukiwać także dodatkowych źródeł finansowania, które pomogłyby w zapełnieniu luk budżetowych. Szczególnie pomocne okazały się w tej sytuacji dotacje i fundusze unijne, które przyczyniły się do utrzymania niektórych projektów strategicznych.

Inflacja wpłynęła jednak nie tylko na samorządy. Osłabiła również kondycję lokalnych przedsiębiorców oraz doprowadziła do obniżenia poziomu życia mieszkańców i zwiększenia ich ubóstwa. W szczególności dotknęło to ludzi posiadających kredyty, których oprocentowanie w ostatnich latach gwałtownie wzrosło.

Utrudniony dostęp do środków finansowych stanowi zatem, w szczególności w okresie inflacji, istotny czynnik zewnętrzny dla realizatorów Strategii. Bez poszukiwania dodatkowych źródeł skończenie zaplanowanych inwestycji i działań w ustalonych terminach może być trudne. Potrzeby warmińsko-mazurskiego wynikające z konieczności modernizacji regionu pod kątem energetycznym i cyfrowym oraz procesów depopulacyjnych przewyższają znacząco budżet województwa. **Ponadto, toczące się debaty nad centralizacją polityki spójności po 2027 r., które skutkowałyby odejściem od programów regionalnych, stanowią dla województwa znaczące zagrożenie. Centralizacja nie będzie uwzględniać potrzeb typowo regionalnych i specyficznych dla gmin Warmii i Mazur, co doprowadzić może do marginalizacji województwa i znacząco zmniejszyć środki lokalnych samorządów.**

### **Pandemia Covid-19**

Jednym z najważniejszych czynników, który wpłynął znacząco na sytuację w województwie warmińsko-mazurskim, była **pandemia Covid-19**. Kryzys sanitarny z lat 2020-2022 znacząco wpłynął na realizację celów strategicznych i tym samym zweryfikował odporność regionu na zjawiska nagłe i trudne do przewidzenia. Pandemia w szczególności naznaczyła rozwój społeczno-gospodarczy Warmii i Mazur, wpływając na przedsiębiorczość i kapitał społeczny. Respondenci podkreślają, że zarówno w obszarze gospodarczym, społecznym i infrastrukturalnym, w trakcie kryzysu nastąpił poważny regres dynamiki rozwojowej województwa. Okres pandemii dla wielu podmiotów charakteryzował się trudniejszym dostępem do środków finansowych, co powodowało zatrzymanie wielu interwencji strategicznych. Ponadto, w latach 2020-2022 zmieniły się priorytety, nie tylko woj. warmińsko-mazurskiego. Realizacja długofalowych działań zastąpiona została działaniami doraźnymi (np. z obszaru zdrowia), mającymi uchronić region przed negatywnymi konsekwencjami Covid-19.

Respondenci w trakcie badania ilościowego potwierdzili, że lata 2020-2022 skutkowały w regionie dużym kryzysem gospodarczym. Dodatkowo, zmusiły one samorządy do zmiany modeli zarządzania kryzysowego. Dynamiczny rozwój sytuacji wymagał od instytucji dużej elastyczności oraz reorganizacji celów i planów:

„Pandemia Covid-19 była wydarzeniem, które wprowadziło głębokie zmiany do funkcjonowania samorządu. Zarządzanie kryzysowe wprowadziło nowe obciążenia do budżetów poprzez niespodziewane wydatki. Samorządy musiały modyfikować strategie, zmieniać wskaźniki i priorytety, aby sprostać dynamicznie zmieniającej się sytuacji”.

– badanie CATI.

W trakcie trwania pandemii samorządy lokalne koncentrowały swoją uwagę głównie na ochronie zdrowia i życia, co spowodowało spowolnienie ich działania i utrudniło skuteczną realizację celów Strategii. W województwie obserwowalne było znaczące zahamowanie gospodarki, pojawiły się problemy na rynku pracy, a podmioty świadczące usługi zdrowotne i społeczne były przeciążone nadmiarem zadań i obowiązków. Podobnie jak w całej Polsce, w regionie nastąpił również zauważalny wzrost kryzysów zdrowia psychicznego wśród mieszkańców, w szczególności wśród młodzieży, która nie radziła sobie z lockdownem i odseparowaniem od grupy rówieśniczej. Jak podkreślono w trakcie wywiadów indywidualnych pandemia wyostrzyła w regionie ogólne problemy społeczne i wskazała na brak form zaradzania postępującej przemocy domowej czy na kwestię niewystarczającego dofinansowania psychiatrii dzieci i młodzieży.

W przypadku inwestycji, Covid-19 utrudnił bardzo ich realizację i tym samym osiągnięcie założonych celów Strategii. Koszty związane z budową lub modernizacją wzrosły, co w latach 2020-2022 przewyższało znacząco możliwości finansowe samorządów, których priorytety uległy niespodziewanej zmianie:

„(...) ograniczenia sanitarne, przerwy w dostawach materiałów oraz problemy z wykonawcami spowodowały opóźnienia w realizacji części działań strategicznych. Zmniejszenie dochodów samorządu – spadek wpływów z podatków i opłat lokalnych utrudnił finansowanie zaplanowanych przedsięwzięć”.

– badanie CATI.

Zahamowanie licznych, znaczących inwestycji odbiło się niestety na wielu lokalnych przedsiębiorstwach, zwłaszcza na sektorze usług, których codzienne funkcjonowanie zostało zaburzone. Przymusowe zamknięcie niektórych obiektów, np. instytucji kultury i brak możliwości organizacji wydarzeń masowych, doprowadziły do zmniejszenia atrakcyjności turystycznej Warmii i Mazur. Również organizacje pozarządowe w latach 2020-2022 mierzyły się ze skutkami pandemii. Ich działania, w szczególności społeczne, przez rygor sanitarny zostały zahamowane, co przyczyniło się do pogłębienia zjawiska izolacji społecznej. Na osłabienie więzi międzyludzkich wpływ miało też zamrożenie inicjatyw lokalnych. W trakcie Covid-19 mieszkańcy ograniczyli liczbę spotkań bezpośrednich (m.in. jarmarków, warsztatów), tym samym pogłębiając czasowo zanik partycypacji i aktywności obywatelskiej.

Pandemia zaburzyła także funkcjonowanie systemu edukacji. Tak samo jak w całym kraju wyzwaniem okazało się przejście uczelni, szkół i placówek edukacyjnych na nauczanie zdalne. Wywołało to szereg problemów, począwszy od problemów technicznych po motywację studentów i uczniów, którym oświata musiała poddać:

„Pandemia znacząco zakłóciła funkcjonowanie szkół i placówek edukacyjnych. Konieczność nagłego przejścia na edukację zdalną ujawniła braki w dostępie do infrastruktury cyfrowej oraz kompetencjach zarówno uczniów, jak i kadry pedagogicznej”.

– badanie CATI.

Pomimo tego, że ogólnie pandemia Covid-19 miała negatywny wpływ na rozwój społeczno-gospodarczy woj. warmińsko-mazurskiego, należy zauważyć jej pozytywne skutki. Jak podkreślają respondenci, kryzys sanitarny z lat 2020-2022 poprawił stan cyfryzacji regionu. Udowodnił, że przeniesienie do sfery online procesu edukacji czy pracy urzędów jest możliwe. Otworzył tym samym szereg szans dla mieszkańców regionu, umożliwiając np. pracę zdalną, naukę online, czy oferując rozwiązanie spraw urzędowych bez potrzeby wychodzenia z domu.

„Paradoksalnie zawsze tak z uśmiechem mówię, że dzięki Covidowi nie uczestniczymy w mnóstwie spotkań, które trwały półtorej godziny i kolejne trzy się wracało, przebijając się przez korki, jak to spotkanie może się spokojnie odbyć online. Tak więc tu pewne pozytywne zmiany w organizacji pracy, w sposobie wymiany jakichś informacji były”.

– wywiad pogłębiony.

Covid-19 wpłynął także negatywnie na branżę turystyczną. Według publikacji Urzędu Statystycznego w Olsztynie *Turystyka w województwie warmińsko-mazurskim w latach 2021-2023*<sup>127</sup> wybuch pandemii oraz wprowadzenie stanu zagrożenia epidemicznego w Polsce znacząco wpłynęły na bazę noclegową regionu, powodując jej regres w latach 2020-2022. W roku 2020, po ogłoszeniu stanu epidemii, liczba turystycznych obiektów noclegowych w województwie warmińsko-mazurskim spadła o 51 w porównaniu z rokiem 2019. Choć w 2023 zauważono wzrost liczby obiektów, ich ogólna liczba wciąż pozostawała na poziomie niższym niż w latach 2015-2019.

Podsumowując, pandemia Covid-19 ze względu na jej niespodziewany wybuch i dużą skalę obostrzeń spowodowała w województwie szereg problemów społeczno-gospodarczych. Zahamowała rozwój przedsiębiorczości i kapitału społecznego, turystyki oraz wskazała na potrzebę większej elastyczności Strategii i zapisów zarządzania kryzysowego, szybszej cyfryzacji i dofinansowanie np. ochrony zdrowia (w szczególności psychiatrii dzieci i młodzieży).

## **Wojna w Ukrainie**

Kolejnym z tzw. „czarnych łabędzi”, który znacząco odbił się na regionie warmińsko-mazurskim, jest **wybuch pełnoskalowej wojny w Ukrainie w lutym 2022 r.** Warmia i Mazury jako jedyny region w Polsce graniczą bezpośrednio z obwodem królewieckim Federacji Rosyjskiej. Inwazja Rosji na Ukrainę doprowadziła do całkowitego załamania modelu współpracy transgranicznej. Ruch graniczny został wstrzymany, a bezpieczeństwo województwa stanęło pod znakiem zapytania. Obecnie województwo warmińsko-mazurskie nie jest postrzegane przez inwestorów i turystów jako region stabilny i odporny, co odbija się na jego rozwoju.

---

<sup>127</sup> Urząd Statystyczny w Olsztynie, *Turystyka w województwie warmińsko-mazurskim w latach 2021–2023*, Olsztyn 2024.

Wpływ konfliktu zbrojnego w Ukrainie w sposób szczególny odczuwany jest w gminach przygranicznych. Zamknięcie granicy uniemożliwiło mieszkańcom handel z obwodem królewieckim, który stanowił dla nich ważne źródło dochodów. Dodatkowo, wzrosły tam ceny niektórych dóbr i usług, co skutkuje obniżeniem standardu życia w rejonach graniczących bezpośrednio z Rosją. W powiatach tych i w gminach zauważalny jest brak rozwoju przedsiębiorczości i upadek niektórych z biznesów. Tereny te wydają się nieatrakcyjne dla lokowania tam np. zakładów produkcyjnych, co wpływa na tamtejszy rynek pracy. Ogólny brak perspektyw rozwojowych zmusza zatem wielu mieszkańców do migracji i opuszczenia terenów przygranicznych w poszukiwaniu lepszych warunków do życia.

Największym uderzeniem dla całego woj. warmińsko-mazurskiego było jednak nałożenie blokady rosyjskich jednostek w porcie w Elblągu oraz ogólne zamrożenie żeglugi przez Cieśninę Pilawską. Decyzja o zaprzestaniu przyjmowania statków pod banderą rosyjską drastycznie ograniczyła wymianę handlową z obwodem królewieckim. Ponadto, port stracił na znaczeniu logistycznym, co postawiło zarząd miasta i wielu przedsiębiorców w trudnej sytuacji finansowej. Warto zauważyć, że model wielu z lokalnych biznesów opierał się na spedycji towarów drogą morską do Rosji. Zahamowanie handlu zmusiło przedsiębiorców do poszukiwania nowych rynków zbytu, wyboru alternatywnych form transportu lub zamknięcia działalności:

„(...) to szczególnie było widać, jeśli popatrzymy na te obszary przygraniczne, nasze powiaty leżące wzdłuż granicy z Rosją [...]. W momencie, gdy ten mały ruch graniczny został zamknięty, to pojawia się bardzo dużo głosów stamtąd właśnie, przedsiębiorców chociażby, że niestety, ale oni bardzo negatywnie to odczuwają.”

– wywiad pogłębiony.

Tereny przygraniczne mierzą się również ze słabym dostępem do infrastruktury społecznej. Wybuch wojny spowodował, że kadra medyczna obawia się tam przyjeżdżać. Mieszkańcy mierzą się zatem, oprócz problemów z handlem, także z brakiem podstawowej opieki zdrowotnej:

„I tutaj jest akurat minus duży taki, że przez to, że np. brakuje lekarzy. Akurat do tych powiatów przygranicznych ci lekarze boją się przyjeżdżać”.

– wywiad pogłębiony.

Wojna w Ukrainie spowodowała więc wśród samorządów potrzebę zmiany priorytetów inwestycyjnych, co wpływa na realizację celów strategicznych. Obecnie główną uwagę badanych przykuwa niewystarczająca odporność regionu na sytuacje kryzysowe i potrzeba budowania jego bezpieczeństwa. Ponadto, toczący się przy polskiej granicy konflikt zbrojny przyczynił się do inflacji. Wzrost cen za usługi i towary (np. materiały budowlane) oraz zaburzenia w łańcuchu dostaw odbijają się negatywnie na realizacji zaplanowanych inwestycji.

Największym wyzwaniem dla woj. warmińsko-mazurskiego okazały się jednak kwestie związane z uchodźcami. W wyniku wojny do regionu napłynęli masowo obywatele Ukrainy. Według danych z GUS w 2023 r. w warmińsko-mazurskim przebywały 17 702 osoby z Ukrainy objęte ochroną czasową (ze statusem UKR przebywające na terytorium RP w związku z konfliktem zbrojnym)<sup>128</sup>. W wyniku gwałtownego wzrostu liczby obywateli Ukrainy starających się o pobyt stały oraz uchodźców wojennych lokalne samorzady stanęły więc przed wieloma niespodziewanymi zadaniami, np. związanymi z zapewnieniem im schronienia, wyżywienia czy wsparcia psychologicznego. Ponadto, wyzwaniem okazała się także integracja uchodźców z mieszkańcami: budowanie między nimi komunikacji międzykulturowej czy włączenie dzieci i młodzieży ukraińskiej do systemu edukacji. Integracja, jak zaznaczają rozmówcy, przebiegła natomiast bez większych problemów. Lokalna ludność chętnie włączała się w niesienie pomocy, angażując się w różnego rodzaju akcje:

„(...) napływ uchodźców z Ukrainy wymagał dostosowania lokalnych usług publicznych (edukacja, opieka społeczna, mieszkalnictwo), ale jednocześnie wzmocnił lokalną solidarność i współpracę społeczną”.

– badanie CATI.

**Podsumowując, wojna w Ukrainie ma ogromny wpływ na realizację celów Strategii. Związane z nią wyzwania (np. zapewnienie mieszkań, pomocy psychologicznej, przeszkolenie kadry oświatowej do pracy z cudzoziemcami) wymaga od samorządu i innych podmiotów zaangażowanych w realizację działań strategicznych dodatkowego nakładu pracy. Ponadto, konflikt zbrojny, skutkujący barierami w handlu z obwodem królewieckim, zahamował rozwój społeczno-gospodarczy regionu, co stanowi **poważne wyzwanie dla stabilności lokalnej gospodarki**. Rozmówcy podkreślają, że wojna w Ukrainie kładzie presję na samorzady, które zmuszone są mierzyć się z zabezpieczeniem usług publicznych i od których, dodatkowo, oczekuje się utrzymania wielopoziomowego bezpieczeństwa.**

### **Postępujące zmiany klimatyczne i ich wpływ na Strategię**

Obserwowalne w ostatnich latach zmiany klimatyczne dotknęły, podobnie jak inne regiony, także Warmię i Mazury. W województwie zauważalne są: obniżenie poziomu wód i brak stabilności termicznej. To drugie skutkuje występowaniem gwałtownych ochłodzeń, które, jak podkreślają badani, wpływa na turystykę i rolnictwo.

Województwo przez brak równowagi pogodowej i zaburzenia cyklu pór roku mierzy się obecnie z mniejszym zainteresowaniem turystów, którzy wybierają cieplejsze i bardziej stabilne kierunki na odpoczynek. Chociaż część rozmówców podkreśla, że wzrost temperatur nad Jezioremi Mazurskimi może stanowić szansę dla województwa i wydłużyć np. sezon żeglarski, warto zaznaczyć, iż

---

<sup>128</sup> Analiza na podstawie danych GUS, wskaźnik: „Mieszkańcy Ukrainy objęci ochroną czasową w Polsce (stan w dniu 31 grudnia)”, lata: 2023-2024.

nieprzewidywalność pogody (np. gwałtowne deszcze) nie zachęca turystów do odwiedzania Warmii i Mazur. Dodatkowo, bezśnieżne zimy i długie okresy suszy powodują spadek poziomu wód w jeziorach, co wpłynie na uprawianie żeglarstwa i innych sportów wodnych.

Również sektor produkcji rolnej odczuwa coraz bardziej skutki postępujących zmian klimatycznych. Występujące w regionie susze glebowe i hydrologiczne, a co za tym idzie obniżanie się poziomu wód gruntowych, ograniczają mocno uprawę roślin. Negatywny wpływ na efektywność rolnictwa mają także występujące anomalie pogodowe i przymrozki, które doprowadzają do wymarzania upraw. Warto podkreślić, że samorządy próbują przeciwdziałać negatywnym skutkom zmian klimatycznych i wykorzystują do tego celu środki z programu Fundusze Europejskie dla Polski Wschodniej, z którego dofinansowywane są np. zabiegi fitomelioracyjne:

„Susza rolnicza w zasadzie dotyczy całego województwa, a sytuacja hydrologiczna dotyczy raczej południowo-wschodniej, centralno-wschodniej części województwa. No, i to oczywiście ma związek ze znacznym spadkiem plonów, obniżaniem jakości gleb czy większą podatnością upraw na szkodniki. Obserwowane właśnie też jest zjawisko zmniejszenia się poziomu wód powierzchniowych i są wybrane jeziora w województwie, na których to po prostu bardzo dobrze widać, gdzie pomosty po prostu stoją już nie na wodzie, tylko na łądzie”.

– wywiad pogłębiony.

Badani przyznają, że temat zagrożeń klimatycznych jest istotny i powinien bardziej zostać podkreślony w Strategii. Według nich region nie jest odpowiednio przygotowany na ewentualne skutki katastrof ekologicznych. Brakuje infrastruktury i narzędzi, które pozwoliłyby na skuteczne i szybkie reagowanie na pojawiające się problemy, np. rowów melioracyjnych, wałów przeciwpowodziowych, zbiorników retencyjnych czy rozwiązań z zakresu „Zielono-Niebieskiej Infrastruktury”. Bez tego turystyka i rolnictwo w regionie nie będą się prawidłowo rozwijać. Dlatego istotne jest nakierowanie działań strategicznych na inwestycje adaptujące do zmian klimatu oraz na poszukiwanie sposobów na wydłużenie sezonu turystycznego:

„Mamy zaniedbania naszego terenu pod kątem melioracyjnym, które dopiero właśnie teraz tak naprawdę się uwidaczniają. To są zalewania różnego rodzaju terenów i prywatnych, i gminnych z powodu właśnie okresu, kiedy jest długa susza, potem intensywne opady, nawalne deszcze, nieprzewidywalna pogoda”.

– wywiad pogłębiony.

### **Wpływ depopulacji, migracji i starzenia się społeczeństwa**

Województwo warmińsko-mazurskie znajduje się obecnie w krytycznym punkcie, jeśli chodzi o uwarunkowania demograficzne. W regionie systematycznie spada liczba ludności (w szczególności młodych), co sprzyja szybszemu procesowi starzenia się społeczeństwa. Ujemny przyrost naturalny oraz dynamiczne migracje wewnętrzne i

zewnątrzne powodują, że Warmia i Mazury tracą swój potencjał inwestycyjny. Rynek pracy coraz bardziej kurczy się, a brak wyspecjalizowanych kadr nie zachęca do otwierania nowych biznesów. Ponadto, w województwie zauważalny jest tzw. dualizm regionalny. Olsztyn jako miasto wojewódzkie i jego gminy ościenne charakteryzują się względną stabilnością społeczno-gospodarczą, podczas gdy inne gminy wchodzą w poziom regresji i marginalizacji, co będzie miało w przyszłości duży wpływ na zachowanie spójności regionalnej i realizację Strategii. Powiaty odznaczające się problemami demograficznymi mogą przestać być ważnymi partnerami projektowymi, dlatego ważne jest przeciwdziałanie ich wykluczeniu poprzez intensyfikację działań z zakresu szeroko rozumianej polityki społecznej.

Na reorientację polityki społecznej wskazuje również wysoki wskaźnik starzenia się populacji województwa warmińsko-mazurskiego. W regionie zaczyna dominować liczba osób w wieku poprodukcyjnym (zob. rozdział 3.3.). W najbliższych latach samorządy mierzyć się będą z tego powodu ze zwiększoną presją na system ochrony zdrowia i opiekę społeczną. Uczestnicy badania podkreślają, że województwo nie jest przygotowane na zwiększenie się liczby osób w wieku emerytalnym. W lokalnych szpitalach brakuje oddziałów geriatrycznych i opieki długoterminowej oraz – co istotne – specjalistów: lekarzy, pielęgniarek i pracowników opieki socjalnej:

„Natomiast wydaje mi się, że jesteśmy już w takim momencie, że jeśli myślimy o starzejącym się społeczeństwie, to my raczej to już za dużo nie mamy do zrobienia, żeby przeciwdziałać temu. My raczej powinniśmy się zastanowić, jak zapewnić albo jakie działania podjąć z punktu widzenia wizji Warmia-Mazury, regionem, w którym warto żyć, żeby te osoby starsze, coraz większa ilość starszych, miała tutaj godne warunki życia, funkcjonowania (...)”.

– wywiad pogłębiony.

Badani przyznają, że największe problemy związane z depopulacją i starzeniem się społeczeństwa występują w regionie graniczącym z obwodem królewieckim. Tereny te charakteryzują się słabym dostępem do infrastruktury społecznej (w szczególności do ośrodków zdrowia) oraz słabo rozwiniętym rynkiem pracy, co sprzyja ich wyludnianiu. Problem ten dotyczy natomiast nie tylko gmin przygranicznych. Silna depopulacja występuje w wielu powiatach województwa warmińsko-mazurskiego. Dlatego też ważne jest wspieranie partnerstw samorządowych współpracujących w ramach Centrum Wsparcia Doradczego (CWD), które starają się przeciwdziałać marginalizacji i wspierać rozwój lokalnego społeczeństwa. W warmińsko-mazurskim, (jak opisano w rozdziale 3.3.), obserwowany jest spadek wykorzystania infrastruktury aktywizacji społecznej. Pomimo tego, że liczba świetlic, klubów integracji społecznej, obiektów kulturalnych czy sportowych ciągle wzrasta, ludzie nie wykazują chęci korzystania z nich. **Dlatego też ważne jest przesunięcie ciężaru inwestycyjnego z budowy nowych obiektów na promocję już istniejących, w celu zachęcenia mieszkańców do gromadzenia się i poznawania, a tym samym budowania silnych relacji społecznych.** Rozmówcy podkreślają, że środki powinny umożliwiać

inwestycje o charakterze inwestycyjnym/lokalowym czy modernizacyjnym, a nie tylko realizację działań miękkich.

Warto zauważyć natomiast, że samorzady i organizacje działające w regionie dążą do budowy obywatelskiego i aktywnego społeczeństwa. Pozyskują szereg dotacji z różnych programów (np. Moc Małych Społeczności), dzięki czemu możliwa jest efektywna realizacja celów operacyjnych. W województwie działają również trzy partnerstwa CWD: „Stowarzyszenie Warmińsko-Mazurskich Samorządów Pogranicza”, Obszar Funkcjonalny „Południowe Mazury”, Partnerstwo międzywojewódzkie Obszaru Funkcjonalnego Żuławy.

**Kwestią, której brakuje jednak w Strategii jest polityka migracyjna. Migracje w regionie warmińsko-mazurskim, chociaż nie są zjawiskiem nowym i mają charakter strukturalny i wieloletni, nadal stanowią dla województwa wyzwanie.**

W ostatnich latach zauważalne są szczególnie na Warmii i Mazurach migracje zarobkowe, w tym obywateli państw trzecich. Dlatego też przyływ migrantów z Ukrainy i innych obszarów Polski, a także z zagranicy stanowić może dla województwa szansę, dzięki której możliwe będzie wypełnienie luk pojawiających się na rynku pracy. Działania województwa powinny być zatem dwutorowe. Z jednej strony, warto skupić się na polityce integracyjnej, tworząc mechanizmy wspierające osoby, które przybyły już do regionu. Takie podejście sprzyjać będzie budowaniu ich tożsamości i zachęci je do pełnego uczestnictwa w lokalnej społeczności. Z drugiej strony, istotne jest prowadzenie aktywnych działań zachęcających cudzoziemców i mieszkańców innych regionów Polski do osiedlania się na terenie Warmii i Mazur. Prowadzenie akcji promocyjnych i kampanii przedstawiających Warmię i Mazury jako miejsce atrakcyjne do życia, zakładania rodzin, podejmowania pracy i zakładania biznesów prowadzić może do zwiększenia w przyszłości liczby mieszkańców województwa. Przy planowaniu działań związanych z migracjami należy pamiętać jednak o demarkacji działań na poziomie kraju a inicjatywami podejmowanymi bezpośrednio w regionie.

**Wyzwania gospodarcze współczesnego świata**

**Wyzwania współczesnego świata, tj. przemysł 4.0, transformacja cyfrowa i pojawienie się sztucznej inteligencji, wymagają od województwa warmińsko-mazurskiego redefinicji modelu wzrostu.** Pogłębiające się zmiany demograficzne i związane z tym zmiany na rynku pracy powodują potrzebę wspierania przedsiębiorstw w efektywnej adaptacji rozwiązań opartych na AI i sprawnej automatyzacji/robotyzacji procesów biznesowych czy produkcyjnych.

Powszechna i szybka cyfryzacja stanowić może dla regionu i jego mieszkańców szansę na rozwój i przybliżenie do innych regionów Polski i Europy. Konieczne jest zatem dalsze prowadzenie szeregu projektów dla przedsiębiorców umożliwiających im pozyskiwanie środków na inwestycje z zakresu szeroko rozumianej transformacji cyfrowej. Poza tym, ważne jest wspieranie działających w regionie parków

technologicznych i promocja ich usług, co przyczyni się do wzrostu innowacyjności firm oraz usprawni przepływ technologii.

Rozwój cyfrowy województwa jest istotny także dla lokalnej społeczności. Według Raportu #RegionyNEXERY2025 pt. *Cyfrowy most pokoleniowy – Internet oczami Polaków w różnym wieku*, aż 22% mieszkańców Warmii i Mazur uważa, że dostęp do szybkiego i bezpiecznego łącza internetowego stanowi jeden z najistotniejszych warunków określających region jako miejsce dobre do życia<sup>129</sup>. Dane te potwierdzają informacje pozyskane od rozmówców w trakcie indywidualnych wywiadów pogłębionych, podczas których przyznali oni, że wiele osób zamieszkujących gminy woj. warmińsko-mazurskiego nadal nie posiada dobrego i stabilnego łącza internetowego. Problem ten nasilony jest w szczególności w pasie przygranicznym, gdzie mieszkańcy często logują się do rosyjskich sieci, co wpływa na ich poczucie bezpieczeństwa i ponoszone koszty usług telekomunikacyjnych:

„(...) na przykład sygnał telefoniczny telefonii komórkowej, rosyjski, jest tak silny, że na tych obszarach graniczących czasami trzeba patrzeć w komórkę czy rzeczywiście korzystam z polskiej telefonii komórkowej, a nie z rosyjskiej, bo ten sygnał rosyjski, jak gdyby zakłóca działanie, jest silniejszy niż nasz krajowy i te osoby czasami nawet nie wiedzą, korzystają z tego, a potem dostają niebotyczne rachunki, bo to nie jest Unia Europejska (...)”.

– wywiad pogłębiony.

Badani zgadzają się zatem, co do wartości inwestowania i nakierowania działań strategicznych na transformację technologiczną. Zwracają jednak uwagę na to, że inwestycja w infrastrukturę nie przyniesie oczekiwanych rezultatów bez projektów z zakresu edukacji. Mieszkańcy, jak i nauczyciele, przedsiębiorcy i pracownicy urzędów potrzebują szkoleń podnoszących ich kompetencje cyfrowe. Bez tego wprowadzenie e-usług czy e-learningu nie będą w pełni wykorzystywane. O ile ludzie młodzi w województwie są świadomi korzyści, które wynikają z wykorzystywania AI i innych nowoczesnych narzędzi (w Raporcie #RegionyNEXERY2025 aż 52% przyznaje, że widzi w sztucznej inteligencji szansę na rozwój), wyzwaniem stanowi przekonanie do nich ludzi starszych. Edukacja seniorów w tym zakresie i rozwój tzw. Silver Economy sprzyjać będzie rozbudowie e-zdrowia oraz umożliwi im większą aktywność społeczną.

### **Proponowane kierunki zmian w Strategii – rosnąca kwestia bezpieczeństwa regionu**

Wpływ sytuacji kryzysowych (tzw. „czarnych łabędzi”) na region wymaga zastanowienia się nad konstrukcją strategii *Warmińsko-Mazurskie 2030* i nakierowaniem działań operacyjnych. Nagromadzenie w ostatnich latach zewnętrznych czynników negatywnych stawia pod znakiem zapytania aktualność

---

<sup>129</sup> Cyfrowy most pokoleniowy – Internet oczami Polaków w różnym wieku, Raport #RegionyNEXERY2025.

niektórych założeń strategicznych. Przeprowadzone badania terenowe nie wskazały natomiast na konieczność usunięcia/modyfikacji istniejących zapisów, a na ewentualne dodanie/podkreślenie niektórych kwestii. Rozmówcy podkreślili, że Strategia powinna być dokumentem elastycznym, umożliwiającym szybkie i sprawne reagowanie na wszelkiego rodzaju kryzysy:

„Samorząd, działając w obliczu kryzysu, musi wykazać się elastycznością, jednocześnie dążąc do realizowania swoich podstawowych funkcji”.

– wywiad pogłębiony.

**Ponadto, ważne jest uwzględnienie w dokumencie strategicznym nowych mieszkańców regionu, czyli zauważenie wzrostu liczby migrantów w województwie warmińsko-mazurskim. Warto zatem rozważyć działania mające na celu przygotowanie samorządów do przyjmowania coraz większej liczby uchodźców i nauczyć je komunikacji międzykulturowej. Istotne jest również mądre włączanie migrantów na rynek pracy. Obecnie wielu z nich pracuje poniżej swoich kompetencji i kwalifikacji. Nowi mieszkańcy mogą stanowić dla regionu ważne źródło kapitału społecznego, co wpłynąć może na zminimalizowanie luk kompetencyjnych.** Dlatego też należałoby zwiększyć zakres wsparcia w zakresie pozyskiwania przez obywateli innych krajów uprawnień, pomagać im w sprawnym uzyskiwaniu wymaganej dokumentacji:

„(...) to jest jedno z wyzwań, czyli przygotowanie, mądre zaplanowanie, jak chcemy z tymi nowymi mieszkańcami regionu żyć, czy oni byliby uchodźcami, czy z krajów Unii Europejskiej, czy innych regionów Polski, ale żeby jakoś przygotować się, przemyśleć co powinniśmy zrobić, żeby być atrakcyjnym, żeby ich przyjmować, żeby określić zasady na jakich chcemy ich przyjmować”.

– wywiad pogłębiony.

Najważniejszym aspektem, który wynika z pojawienia się sytuacji kryzysowych jest uaktualnienie Strategii o kwestie bezpieczeństwa. Jak wskazują badani, region nie jest przygotowany na ewentualny atak wrogiego państwa. Ponadto, w województwie brakuje infrastruktury kryzysowej, np. schronów czy dróg ewakuacyjnych oraz systemów alarmowania.

Według uczestników badania działania strategiczne powinny dodatkowo wspierać samorządy w organizacji szkoleń/warsztatów dla lokalnej ludności z zakresu obronności, pierwszej pomocy, ewakuacji czy cyberbezpieczeństwa. Rozmówcy zauważają zwiększoną potrzebę uświadamiania mieszkańców na temat zagrożeń i nauczania ich prawidłowych reakcji w momencie wystąpienia sytuacji kryzysowej.

Ponadto, ważne jest zabezpieczenie regionu pod kątem budowy nie tylko infrastruktury krytycznej i obrony cywilnej. Kwestia odporności regionu powinna być rozumiana szeroko i obejmować również rozwój infrastruktury klimatycznej i społecznej oraz budowę bezpieczeństwa cyfrowego. Inwestycje w stawy retencyjne, modernizacja wałów przeciwpowodziowych czy budowa systemów retencji korytowej

powinny być dla samorządów równie istotne w świetle pojawiających się anomalii pogodowych, co występujące obecnie zagrożenie konfliktem zbrojnym.

**Również postępujące zmiany demograficzne: niski wskaźnik narodzin, starzenie się społeczeństwa oraz migracje i związane z nimi wyzwania, powinny zostać bardziej podkreślone w Strategii.** Rozwijanie sieci nowoczesnych placówek zdrowotnych, budowa domów opieki senioralnej oraz podwyższenie środków na opiekę wytchnieniową zapobiec może wielu sytuacjom kryzysowym. Stabilizacja demograficzna ograniczy najprawdopodobniej odpływ młodych ludzi z regionu, a wysokiej jakości opieka zdrowotna i senioralna sprzyjać będzie polepszeniu jakości życia mieszkańców Warmii i Mazur.

Przy aktualizacji dokumentów strategicznych nie należy zapominać także o cyfrowym bezpieczeństwie regionu. Zagrożenie regionu konfliktem hybrydowym powoduje konieczność uzupełnienia Strategii o kwestie dotyczące cyberbezpieczeństwa danych, wprowadzenia zintegrowanych systemów powiadamiania ratunkowego itp. Ponadto, sprawna cyfryzacja regionu ważna jest z punktu widzenia budowy odpornej i efektywnej infrastruktury społecznej. Dostępność e-usług i rozpowszechnienie zdalnych form nauczania zmniejszy wykluczenie osób mieszkających w mniejszych miejscowościach, co pozytywnie wpłynie na podniesienie ich jakości życia. Należy jednak pamiętać, że podstawową i priorytetową kwestią dla samorządów, przed przystąpieniem do powszechnej cyfryzacji gmin warmińsko-mazurskiego, powinno być zapewnienie mieszkańcom stabilnego łącza do sieci. Regiony przygraniczne mierzą się z wieloma niedogodnościami technologicznymi, łącząc się z siecią rosyjską. Dlatego też istotne jest nakierowanie działań strategicznych na rozbudowę światłowodów.

Organizacje i stowarzyszenia są chętne do nawiązywania współpracy z samorządami. Niestety brakuje rozwiązań, które przyczyniałyby się do budowy efektywnych i trwałych partnerstw międzysektorowych. Wzmocnienie sektora pozarządowego powinno zatem stać się jednym z priorytetów podczas aktualizacji Strategii. Omówione wcześniej kryzysy pokazały, że organizacje działające na terenie województwa warmińsko-mazurskiego potrafią sprawnie reagować na pojawiające się potrzeby oraz trafiać bezpośrednio do grup narażonych na negatywne skutki danych sytuacji. Stanowią więc one doskonałe uzupełnienie dla władz lokalnych, które przez ograniczenia formalne nie zawsze mogą wykazać się elastycznością. Aby współpraca na linii administracja – sektor społeczny była w pełni produktywna niezbędne jest wzmocnienie reprezentacji struktur trzeciego sektora. Takie rozwiązanie ulepszy komunikację z samorządami w wielu sytuacjach:

„W sektorze pozarządowym brakuje jakichś jasnych kanałów relacji dwustronnych: jednej strony reprezentacji, jest reprezentacja sektora, ale że trzeba wzmocnić reprezentację sektora pozarządowego, żeby samorząd, wojewoda, służby miały z kim rozmawiać branżowo, a nie z pojedynczymi organizacjami”.

– wywiad pogłębiony.

Dokładne propozycje zmian w celach strategicznych i operacyjnych, uwzględniające wpływ czynników wewnętrznych i zewnętrznych na realizację Strategii, **przedstawione zostały we wcześniejszych rozdziałach**, dotyczących oceny ich skuteczności i realizacji. Ponadto, przykładowe zmiany zawarte zostały w tabeli rekomendacji. Niniejszy rozdział stanowi jedynie zbiorcze podsumowanie zidentyfikowanych we wcześniejszych rozdziałach problemów i wyzwań, z którymi mierzyło lub mierzy się województwo warmińsko-mazurskie.

## 8.2 Wpływ polityk unijnych i krajowych

Strategia przyjęta została w 2020 roku, a w okresie jej dotychczasowego obowiązywania nastąpiły różnego rodzaju zmiany potencjalnie wpływające na treść dokumentu - były to m.in. nowelizacje ustaw związanych z samorządem wojewódzkim, przyjęcie lub prowadzenie prac nad dokumentami na poziomie krajowym i unijnym. Również rzeczywistość społeczno-polityczno-gospodarcza w ciągu ostatnich 5 lat zmieniła się w znacznym stopniu. Dokument strategiczny, aby spełniał swoją rolę musi dostrzegać aktualne wyzwania, okoliczności (czyli czynniki opisane w poprzednim rozdziale), ale to zgodność z dokumentami strategicznymi różnego szczebla, występujące kierunki rozwoju czy założenia unijne, leżą u podstaw potrzeby aktualizacji Strategii. Oprócz występujących globalnie wyzwań związanych między innymi z pandemią COVID-19 i jej następstwami, Europa Środkowo-Wschodnia została bezpośrednio lub pośrednio dotknięta agresją Rosji na Ukrainę, a także jej konsekwencjami i obawami wynikającymi z sąsiedztwa Rosji i Białorusi. Dokumenty różnego szczebla (unijnego, krajowego, regionalnego) dostrzegają te zmiany i istotne jest, aby dostosować do nich również Strategię. W rozdziale podzielono dokumenty, dane czy wyzwania na ich terytorialny zasięg (europejski i krajowy) w celu uporządkowania treści.

### Kontekst europejski

Rozwój społeczno-gospodarczy każdego polskiego regionu jest silnie powiązany z rozwojem całego kraju oraz Europy (w szczególności Unii Europejskiej). Powiązania te stają się z biegiem czasu coraz silniejsze. Obecność Polski w strukturach NATO oraz Unii Europejskiej sprawiają, że zależności te mogą mieć coraz większy wpływ na polskie regiony. Oprócz opisanych we wcześniejszym rozdziale trendów rozwojowych i procesów, bardzo ważny wpływ na województwa mają także dokumenty strategiczne (różnego szczebla i zakresu), dane oraz unijne polityki. Każdy z regionów unijnych powinien być do tych zmian przystosowany, co jest koniecznością, ale również szansą rozwojową wynikającą z wpisywania się w najnowsze wymagania, których spełnienie jest niezbędne, w przypadku chęci dywersyfikacji źródeł finansowania inwestycji oraz działań rozwojowych. Wychodząc od perspektywy unijnej, należy wziąć w głównej mierze pod uwagę wnioski z:

- IX Raportu Kohezyjnego (Dziewiątego Raportu na temat spójności gospodarczej, społecznej i terytorialnej) opracowanego w 2024 roku przez Komisję Europejską;

- Wyzwań związanych z Europejskim Zielonym Ładem;
- Wyzwań związanych z Kompasem Konkurencyjności;
- Prowadzonych aktualnie prac nad unijną perspektywą finansową 2028-2034.

- **IX Raport Kohezyjny na temat spójności gospodarczej, społecznej i terytorialnej (IX Raport Kohezyjny) opracowany w 2024 r. przez Komisję Europejską**

W dokumencie podkreślono znaczne postępy w zakresie wsparcia konwergencji społeczno-gospodarczej wewnątrz UE, ale jednocześnie dostrzeżono wyzwania i to w szczególności dotyczące szczebla regionalnego, w tym zróżnicowania w rozwoju wewnątrz poszczególnych krajów unijnych. Większość wniosków zawartych w dokumencie określała wskazania na poziomie planowania polityki spójności czy obierania adekwatnego, odgórnego podejścia do polityki rozwoju.

Jednym z wniosków było **dostrzeżenie kluczowej roli podejścia terytorialnego w polityce rozwoju obszarów metropolitalnych, ale również dużych i mniejszych miast**. Podkreślono z jednej strony istotność programów współpracy regionów np. programów Interreg, ale również stosowaniu policentrycznego modelu rozwoju - w szczególności wykorzystania potencjału średnich i małych miast m.in. poprzez wzrost dostępności do usług publicznych. Szerokie i różnorodne podejście do polityki terytorialnej (np. poprzez ZIT i OSI) sprawiają, że **tematyka wspierania małych i średnich ośrodków jako policentrycznego modelu rozwoju w województwie warmińsko-mazurskim była wyraźnie dostrzegana** już na etapie opracowania Strategii.

Innym wnioskiem płynącym z IX Raportu Kohezyjnego jest potrzeba **wzmacniania roli partnerstw i uczestnictwa społeczności lokalnych w polityce rozwoju**. Łączono to częściowo z podejściem terytorialnym, które opierając się na opracowywanych w sposób partycypacyjny strategiach rozwoju, wpływa na zwiększenie roli społeczności lokalnych w kreowaniu, wpływu na politykę rozwoju danej JST, współpracujących JST czy regionu. **Strategia dostrzega potrzebę wspierania partnerstw i społeczności** m.in. w celach operacyjnych "Profesjonalne organizacje", "Silny kapitał społeczny", "Ukształtowana tożsamość". Działania wpisujące się w te same cele operacyjne mają pozytywny wpływ na dostrzeganą w IX Raporcie Kohezyjnym potrzebę dalszego wspierania obszaru zarządzania publicznego i wzmacnianie zdolności administracyjnych. Wymieniane cele operacyjne są również istotne w kontekście wniosków dotyczących potrzeby dalszego wzmacniania skuteczności realizacji polityki spójności z powodu występujących wcześniej opóźnień w realizacji finansowej i ewentualnymi niedociągnięciami administracyjnymi w niektórych regionach.

W Raporcie dostrzega się zmieniające się otoczenie geopolityczne i w związku z tym wpływ zmian – szczególnie na **regiony położone przy granicach Unii Europejskiej**: "Regiony graniczące z Rosją i Białorusią mierzą się również z zagrożeniem bezpieczeństwa oraz stosowaniem instrumentalizacji migracji lub

ryzykiem takiego stosowania.” Podkreślono, że oprócz **działań reakcyjnych**, należy skupiać się na **osiąganiu długoterminowych celów strukturalnych**.

Konstruowane w IX Raporcie Kohezyjnym wnioski wydają się być w zdecydowanej większości zawarte w szerokim wachlarzu celów strategicznych i operacyjnych Strategii. **Elementem, który jest dostrzegalny w Raporcie, a nie jest jeszcze dostatecznie uwzględnionym w Strategii, jest bezpieczeństwo, odporność –** szczególnie w kontekście regionów przygranicznych Unii Europejskiej z Rosją czy Białorusią, jakim jest także województwo warmińsko-mazurskie.

- **Europejski Zielony Ład, Unijna Polityka Klimatyczna**

Już w zapisach obecnej Strategii pojawiły się wzmianki o Europejskim Zielonym Ładzie jako „inicjatywie, której nie należy ignorować”. Założenia związane z ograniczaniem emisji gazów oraz osiągnięciu neutralności klimatycznej pośrednio pojawiały się w celu operacyjnym „Wyjątkowe środowisko przyrodnicze”, w kierunku działań „Poprawa jakości środowiska i bezpieczeństwa ekologicznego”, jednak w związku z:

- nowymi dokumentami strategicznymi na poziomie krajowym (ich opis jest w kolejnej części rozdziału);
- założeniami nowej perspektywy finansowej zakładającej znaczny odsetek alokacji całego wsparcia unijnego na działania związane ze środowiskiem naturalnym;
- ambitnymi planami na poziomie unijnym związanymi z neutralnością klimatyczną;
- zmianami klimatycznymi;

zasadne byłoby rozpatrzenie uwypuklenia kwestii środowiskowych w celach Strategii. Unijna polityka klimatyczna stawia bardzo wymagające cele zw. m.in. z **neutralnością klimatyczną**, a (co zawarte jest również w nowych, krajowych dokumentach) kwestie środowiskowe są aktualnie łączone z **odpornością na zmiany klimatu, adaptacją do nich JST i mieszkańców** czy **rozwojem gospodarczym opartym o poszanowanie środowiska**, więc zagadnienia te mogłyby zostać podkreślone w Strategii w większym zakresie. Jest to zgodne z opinią JST z badania ilościowego stwierdzających, że w ramach celu operacyjnego „Wyjątkowe środowisko przyrodnicze” należałoby wprowadzić drobne zmiany np. poprzez większy akcent położony na aspekty związane z adaptacją do zmian klimatu, ochroną jezior, zieleni miejskiej. Jednocześnie należy zaznaczyć, że województwo warmińsko-mazurskie nie znajduje się w czołówce województw, w których identyfikuje się największe wyzwania związane z polityką klimatyczną. Województwami takimi są śląskie, dolnośląskie, wielkopolskie, łódzkie i małopolskie, które zostały objęte Funduszem Sprawiedliwej Transformacji mającym na celu pomóc w mitygacji negatywnych skutków transformacji regionów górniczych.

- **Kompas konkurencyjności, Raport Mario Draghiego**

W kontekście Unii Europejskiej **dostrzeżono, że mimo wzrostu gospodarczego, spada jej konkurencyjność** względem innych krajów lub części świata. W

dokumencie „Przyszłość europejskiej konkurencyjności”<sup>130</sup> opisano szereg przemian społeczno-gospodarczo-geopolitycznych, które wpływają również na Europę. Użyto sformułowania, że „poprzedni, globalny paradygmat zniknął” i niemożliwe zdaje się osiągnięcie dalszego, szybkiego wzrostu gospodarczego bez podjęcia odpowiednich kroków mających na celu wzrost konkurencyjności rynku unijnego. Wśród wymienianych powodów tej sytuacji wskazuje się gwałtowne utracenie możliwości korzystania ze współpracy z Federacją Rosyjską, szybszy rozwój technologiczny niektórych krajów (przykład Stanów Zjednoczonych), silna konkurencja gospodarek krajów azjatyckich, czy szeroko pojęte zaburzenie sytuacji geopolitycznej na świecie.

To plan przedstawiony w styczniu 2025 roku, mający na celu **przywrócenie dynamizmu w Europie i pobudzenia wzrostu gospodarczego**.<sup>131</sup> Wymogi wzrostu konkurencyjności UE opierają się na raporcie Mario Draghiego i są to:

1. Eliminowanie luki innowacyjnej;
2. Dekarbonizacja gospodarki;
3. Zmniejszenie zależności.

Jak wskazują powyższe wymogi, przed Unią Europejską stoją wyzwania związane z **innowacyjnością**, a szczególnie rozwijaniu i wdrażaniu nowych technologii oraz uproszczeniach i ujednoczeniach przepisów na poziomie unijnych. W założeniach podkreśla się nie tylko konieczność przechodzenia na technologie niskoemisyjne, ale co istotne – **obniżenie cen i kosztów energii**, co ma pozytywnie wpływać na opłacalność funkcjonowania przedsiębiorstw. Kolejnym założeniem było **zmniejszenie zależności gospodarczych poprzez dywersyfikację umów handlowych** z różnymi krajami czy grupami krajów.<sup>132</sup> Założenia planu dostrzec można w opisanych poniżej priorytetach nowej perspektywy unijnej (od 2028 roku), głównie poprzez priorytet strategiczny „Konkurencyjność, badania naukowe i innowacje jako czynniki dobrobytu”. Konkurencyjność była w Strategii wyraźnie akcentowana, szczególnie poprzez cel operacyjny „Wysoka konkurencyjność”, zgodnie z wcześniejszymi rozdziałami niniejszego raportu oceniany jako skutecznie realizowany. **Ze świadomością stosunkowo niekorzystnej pozycji województwa pośród polskich i europejskich regionów, należy kontynuować i intensyfikować działania w zakresie wspierania przedsiębiorczości, budowania potencjału ekonomicznego.**

### **Perspektywa finansowa Unii Europejskiej 2027+**

Na czas opracowania ewaluacji (przełom lat 2025/2026) bazować można na projekcie budżetu na lata 2028-2034 oraz informacjach, wypowiedziach do tej pory udostępnianych np. przez odpowiednie do spraw wsparcia unijnego resorty. Wynika z

---

<sup>130</sup> The future of European competitiveness Part A | A competitiveness strategy for Europe, September 2024.

<sup>131</sup> [https://commission.europa.eu/topics/competitiveness/competitiveness-compass\\_pl](https://commission.europa.eu/topics/competitiveness/competitiveness-compass_pl), dostęp 08.01.2025 r.

<sup>132</sup> The future of European competitiveness Part A | A competitiveness strategy for Europe, September 2024.

nich, że **Polska pozostanie największym beneficjentem** środków unijnych również po 2027 roku. *“Polska będzie największym beneficjentem unijnej perspektywy finansowej 2028-2034. Już wiemy też, że regiony będą mogły prowadzić inwestycje i będą miały własną autonomię inwestycyjną. To będzie na innych zasadach niż dotychczas, ale nie pozwoliliśmy wykreślić regionów z polityki spójności i z unijnego budżetu”*.<sup>133</sup>

Wsparcie unijne w perspektywie finansowej 2028-2034 skupiać ma się w następujących strategicznych priorytetach:

- Inwestycje w ludzi, państwa członkowskie i regiony;
- Wydatki na edukację oraz promowanie praw socjalnych i demokracji;
- Konkurencyjność, badania naukowe i innowacje jako czynniki dobrobytu;
- Ochrona ludności oraz budowanie gotowości i odporności;
- Bezpieczna Europa;
- Budowanie partnerstw na rzecz silniejszej pozycji Europy na świecie<sup>134</sup>.

Pierwsze z trzech powyższych priorytetów strategicznych można postrzegać jako **kontynuację** obecnie realizowanego wsparcia (perspektywy 2021-2027), choć należy dostrzec różnice m.in. w wysokości budżetu, silnego powiązania wypłaty środków z praworządnością, uproszczenia programów (mniejszej ich liczby, elastyczności) czy rozwoju wykorzystania instrumentów finansowych. Stosunkowo **odmienne wydają się trzy kolejne priorytety strategiczne**, powiązane są silnie z bezpieczeństwem, ochroną ludności, budowaniem odporności, ale również budowania pozycji Europy w świecie (m.in. poprzez wsparcie dla kandydatów dołączenia do UE, Ukrainy czy inwestycji w pokój i bezpieczeństwo poza Europą).

Jest to widoczny zwrot ku kwestiom do tej pory mającym znacznie mniejsze odzwierciedlenie w poprzednich perspektywach finansowych UE. Regiony, a co za tym idzie ich dokumenty strategiczne, powinny również odpowiadać na te wyzwania. Kwestie, jakie należałoby zatem zawrzeć lub uwypuklić w Strategii powinny być związane m.in. z:

- Wsparciem szeroko rozumianej odporności w kontekście klęsk żywiołowych, ataków hybrydowych, awarii dostaw energii, występowania chorób zakaźnych w tym systemu zarządzania kryzysowego;
- Wsparciem obronności oraz mobilności wojskowej;
- Wsparciem bezpieczeństwa energetycznego (szczególnie transgraniczne projekty energetyczne i transportowe);

<sup>133</sup> <https://www.funduszeuropejskie.gov.pl/strony/o-funduszach/fundusze-2021-2027/aktualnosc/komisja-europejska-zaprezentowala-wstepny-projekt-unijnego-budzetu-na-lata-2028-2034/#:~:text=Aby%20beneficjenci%20mogli%20zacz%C4%85%C4%87%20korzyst%C4%87%20z%20funduszy,w%20Radzie%20i%20w%20Parlamencie%20przebiega%C5%82y%20sprawnie>, dostęp 30.01.2025 r.

<sup>134</sup> [https://commission.europa.eu/topics/budget/eu-budget-2028-2034-explained\\_pl](https://commission.europa.eu/topics/budget/eu-budget-2028-2034-explained_pl), dostęp 6.01.2026 r.

- Wsparciem obszarów krytycznych - cyberbezpieczeństwa, infrastruktury krytycznej, transportu;
- Dalszym wspieraniu innowacyjności, zwiększaniu konkurencyjności gospodarki.

Potrzeba uwidocznienia w treści Strategii kwestii związanych z szeroko rozumianym bezpieczeństwem opisana została również w poprzednim rozdziale dotyczącym uwarunkowań zewnętrznych i wewnętrznych, a jednym z ważniejszych jest właśnie agresja Rosji na Ukrainę i tym samym strategiczna lokalizacja Polski we wschodniej flance NATO. Także przebiegająca na północy województwa granica z Rosją jest kwestią kluczową, związaną z bezpieczeństwem, obronnością czy odpornością. W związku z powyższym, **należałoby uzupełnić zapisy Strategii o kwestie związane z bezpieczeństwem. Z jednej strony kwestie te realnie będą kluczowe dla mieszkańców (w szczególności regionu posiadającego granicę z Rosją), z drugiej zaś umiejscowienie tego typu zapisów w dokumencie strategicznym uspołni go z przyszłymi zapisami dokumentów unijnych zawierających kwestie związane z bezpieczeństwem i umożliwi dywersyfikację źródeł finansowania inwestycji w tym zakresie. Należałoby uwzględnić ten obszar tematyczny możliwie szeroko, a nie znając szczegółowych założeń nowej perspektywy unijnej, warto byłoby uwzględnić złożone kwestie obronności, bezpieczeństwa, odporności, cyberbezpieczeństwa czy przeciwdziałaniu sytuacjom kryzysowym.**

### Kontekst krajowy

W ciągu ostatnich 5 lat w pewnym stopniu zmieniło się otoczenie prawne oraz dokumenty strategiczne na poziomie krajowym, do których Strategia powinna być dostosowana. Warto byłoby przeanalizować następujące pozycje (ich powiązanie z Strategią):

- **ustawa z dnia 15 lipca 2020 r. o zmianie ustawy o zasadach prowadzenia polityki rozwoju oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. z 2020 r. poz. 1378)**

Na podstawie zmian w ustawie jako obowiązkowy element strategii rozwoju województw, określono model struktury funkcjonalno-przestrzennej, a także ustalenia i rekomendacje w zakresie kształtowania i prowadzenia polityki przestrzennej. Co istotne, strategie, które nie zawierają tych elementów, przestaną obowiązywać z końcem 2026 roku, więc obligatoryjnie należałoby uwzględnić dodanie ich przy aktualizacji strategii *Warmińsko-Mazurskie 2030*.

- **ustawa z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie województwa**

Na podstawie tej ustawy, każda strategia rozwoju województwa powinna być spójna ze Średniookresową Strategią Rozwoju Kraju i Krajową Strategią Rozwoju Regionalnego – stąd konieczność analizy nowo uchwalonych dokumentów i sprawdzenie zasadności wprowadzenia ewentualnych zmian.

Koniecznym będzie również wnikliwe przeanalizowanie **modelu struktury funkcjonalno-przestrzennej** zawartego w Średniookresowej Strategii Rozwoju Kraju i zaimplementowanie go na poziom wojewódzki. Jest to kluczowe, gdyż zgodność modelu wojewódzkiego z centralnym sprawia, że możliwe jest schodzenie jeszcze niżej i uzgodnienie zgodności poziomu samorządów terytorialnych z modelem wojewódzkim.

- **Rekomendacja Podkomitetu ds. Wymiaru Terytorialnego**

27 czerwca 2024 r. Wydano rekomendację wzmocnienia wymiaru terytorialnego w politykach publicznych. Co istotne, zwrócono uwagę na koncentrację terytorialną wsparcia, w tym obszary strategicznej interwencji. Są one w województwie warmińsko-mazurskim rozwinięte m.in. poprzez tworzenie unikalnych OSI jak Cittaslow, istnieje jednak potrzeba **zaktualizowania delimitacji OSI** na podstawie średniookresowej Strategii rozwoju kraju i ewentualne dodanie nowych rodzajów OSI do treści Strategii (wnioski tego dotyczące znajdują się w części dotyczącej *Strategii Rozwoju Polski do 2035 r.*).

W rekomendacji zwrócono również uwagę na zarządzanie wielopoziomowe, komplementarność i koordynację wsparcia, budowanie potencjału instytucjonalnego podmiotów odpowiedzialnych za realizację polityk publicznych ukierunkowanych terytorialnie czy upowszechnienie podejścia terytorialnego w prowadzeniu polityk publicznych.

### Nowy pakiet dokumentów strategicznych

Obecna polityka rozwoju w kraju opiera się o pakiet nowych dokumentów, zaczynając od Koncepcji Rozwoju Kraju 2050. Jest to dokument wizyjny, długookresowy zawierający trendy rozwojowe, wyzwania, scenariusze i wnioski dla poszczególnych, tematycznych polityk.

Rysunek 2. Nowy pakiet krajowych dokumentów strategicznych.



Źródło: Prezentacja dot. *Konceptcji Rozwoju Kraju 2050* oraz *Średniookresowej*

Strategii Rozwoju Kraju 2035, Ministerstwo Funduszy i Polityki Regionalnej, 7 sierpnia 2024 r.

- **Koncepcja Rozwoju Kraju 2050**

Dokument został przyjęty przez Radę Ministrów w lipcu 2025 roku. Zawiera on megatrendy kształtujące przyszłość Polski: wyłanianie się nowej gospodarki, transformację globalnego porządku, reorganizację przestrzeni, przyspieszenie technologiczne, wzrost globalnych problemów społecznych, wzrost dynamiki zmian środowiskowych i klimatycznych.

Mimo, że Koncepcja jest dokumentem wizyjnym, operującym na dość dużym stopniu ogólności, elementem, do którego łatwiej jest odnieść się w kontekście dostosowania strategii regionalnej, są konkretnie wskazane „kluczowe wyzwania rozwojowe”, do których zaliczają się:

1. Transformacja społeczna sprzyjająca wszystkim grupom społecznym - w jej kontekście uwidacznia się potrzeba podkreślenia w Strategii niekorzystnych zmian demograficznych i związanych z nimi konsekwencji. Aspekt ten jest dostrzegalny w treści Strategii m.in. wśród zagrożeń.
2. Odporne państwo z silną pozycją w Europie i na świecie - kwestie odporności na kryzysy, bezpieczeństwa różnego rodzaju (m.in. energetycznego, cyberbezpieczeństwa) są elementami, które uwypuklają się niemal w każdym źródle stanowiącym podstawę do aktualizacji Strategii. **Należałoby dodać kwestie odporności i bezpieczeństwa jako jedne z kluczowych w treści Strategii.**
3. Nowoczesna gospodarka respektująca środowisko naturalne i klimat - jest to podejście zgodne z założeniami polityk unijnych czy kompasu konkurencyjności. Aspekty innowacyjności, technologii i rozwoju gospodarczego znajdują odzwierciedlenie w celach zawartych w Strategii.
4. Zrównoważona przestrzeń uwzględniająca potrzeby człowieka i środowiska - choć spójność przestrzenna znajduje się u podstaw Strategii będąc elementem celu głównego, rozumiana jest w dużej mierze w kontekście włączenia regionu do sieci korytarzy transportowych. W treści Strategii poświęca się uwagę poszczególnym elementom dbałości o zrównoważoną przestrzeń – m.in. zasoby środowiskowe, policentryczną sieć osadniczą, dostępność transportową, brakuje jednak wzmianek o łączeniu tych kwestii, dbaniu o całość zagospodarowania przestrzennego regionu.

- **Strategia Rozwoju Polski do 2035 r. (projekt)**

Dokument jest obecnie (przełom 2025 i 2026 roku) w fazie konsultacji i dostępny jest jego projekt. Zawarto w nim jeden cel horyzontalny oraz trzy główne cele znajdujące się na poniższej grafice.

Rysunek 3. Cele Strategii Rozwoju Polski do 2035 roku



Źródło: <https://www.gov.pl/web/fundusze-regiony/Strategia-rozwoju-polski-do-2035-r->, dostęp 31.12.2025 r.

Wszystkie trzy główne cele są zbieżne z kwestiami zalecanymi do rozwinięcia przy aktualizacji strategii *Warmińsko-Mazurskie 2030*. Cel 2 powiązany jest z jednej strony z konkurencyjnością wynikającą z kompasu konkurencyjności i nowych uwarunkowań światowych zawartych w nowej perspektywie finansowej UE, z drugiej zaś zawiera elementy dbałości o środowisko – istotne ze względu na politykę klimatyczną UE. Zmiany demograficzne również są tematem jaki należałoby uwypuklić w treści Strategii. Co istotne, wśród głównych trzech celów polityki rozwoju kraju w dekadzie 2025-2035 znajduje się “cel bezpieczeństwa: Wzmocnienie bezpieczeństwa, odporności i sprawności państwa”. Jest to zgodne ze wspomnianym wcześniej obszarem, który wspierany będzie w perspektywie unijnej 2028-2034, podnoszony jest przez uczestników badania i zgodny z treścią rozdziału związanego z czynnikami zewnętrznymi.

*Strategia Rozwoju Polski do 2035 roku* w szczególny sposób wskazuje znaczenie Obszarów Strategicznej Interwencji. Warto byłoby sprawdzić spójność delimitacji poszczególnych OSI:

- OSI opisane jako “OSI wsparcia dla policentrycznej sieci miast i ich obszarów funkcjonalnych” są w obu dokumentach tożsame (Olsztyna, Elbląga i Ełku) i obejmują te same gminy.

W dokumencie wskazuje się również “OSI wsparcia dla obszarów wiejskich wymagających większego włączenia w procesy rozwojowe” (powiaty: bartoszycki, braniewski, działdowski, elbląski, giżycki, kętrzyński, lidzbarski, mrągowski, nidzicki, nowomiejski, olecki, ostródzki, piski, szczycieński, gołdapski, węgorzewski). Celem tego rodzaju interwencji jest tworzenie warunków dla zapewnienia żywotności obszarów wiejskich, budowa odporności na kryzysy oraz adaptacja do procesu dezagrarnizacji i zmian demograficznych. Wybrane powiaty charakteryzował spadek liczby ludności o co najmniej 5% między 2024 a 2035 r. na poziomie powiatu (według prognozy demograficznej GUS).

*Strategia Rozwoju Polski do 2035 r. (projekt)* delimituje nowy typ Obszarów Strategicznej Interwencji (OSI) - "OSI odporności i rozwoju obszarów przy zewnętrznej granicy UE". Objęte tym OSI są obszary znajdujące się na zewnętrznej granicy UE. W przypadku województwa warmińsko-mazurskiego są to powiaty: bartoszycki, braniewski, elbląski, giżycki, gołdapski, kętrzyński, lidzbarski, olecki i węgorszewski oraz miasto na prawach powiatu Elbląg. Zadaniem tego rodzaju OSI jest budowanie zdolności, reagowanie i przeciwdziałanie problemom społecznym, środowiskowym i gospodarczym związanym ze specyficznym położeniem geograficznym.

Należałoby wziąć pod uwagę uzupełnienie treści Strategii o nową delimitację OSI, zgodną z powyższą Strategią.

*Strategia Rozwoju Polski do 2035 roku* jako integralną część, zawiera również model struktury funkcjonalno-przestrzennej, do którego należy dostosować model wojewódzki.

- **Krajowa Strategia Rozwoju Regionalnego 2030**

Już w treści Strategii określono zbieżność celów operacyjnych z celami szczegółowymi i kierunkami interwencji *Krajowej Strategii Rozwoju Regionalnego 2030*.

W treści obowiązującej Strategii wymienia się szereg dokumentów strategicznych. Już w momencie opracowania pierwotnego jej brzmienia, była ona zgodna z *Krajową Strategią Rozwoju Regionalnego 2030*<sup>135</sup>. Oprócz niej, na poziomie krajowym zaplanowano przyjęcie dodatkowo 8 innych Strategii skupiających się na bardziej szczegółowych zagadnieniach. Strategie te z założenia są zgodne z KSRR 2030, opisywane są w niej jako „inne strategie rozwoju”<sup>136</sup>: *Strategia zrównoważonego rozwoju wsi, rolnictwa i rybactwa 2030*; *Strategia Zrównoważonego Rozwoju Transportu do 2030 roku*; *Polityka ekologiczna państwa 2030*; *Strategia Produktowności*; *Strategia Rozwoju Kapitału Ludzkiego*; *Strategii Rozwoju Kapitału Społecznego (współdziałanie, kultura, kreatywność) 2030*; *Polityka energetyczna Polski do 2040 roku*; *Strategia Sprawne i Nowoczesne Państwo 2030*.

- **Krajowa Strategia Rozwoju Regionalnego 2035**

Prace nad dokumentem trwają i mają zostać zakończone w 2026 roku.

Również respondenci badania jakościowego dostrzegli nowe wyzwania - potrzeby związane z odpornością, bezpieczeństwem. Co istotne, wspomniano nie tylko o bezpieczeństwie związanym z konfliktami zbrojnymi, sytuacjami krytycznymi, ale również bardziej prozaicznymi, takimi jak okresowy brak prądu czy Internetu. Dostrzeżono potencjał w różnego rodzaju organizacjach, które posiadają

---

<sup>135</sup> Krajowa Strategia Rozwoju Regionalnego 2030, Warszawa, wrzesień 2019 r.

<sup>136</sup> Ustawa z dnia 6 grudnia 2006 r. o zasadach prowadzenia polityki rozwoju.

możliwości, doświadczenie – przy odpowiednim wsparciu mogą pełnić ważną rolę w systemie zwiększania odporności na zagrożenia i sytuacje kryzysowe. To istotna kwestia, która mogłaby znaleźć odzwierciedlenie w treści Strategii.

„...nie ma prądu na wsi... pomoc w komunikacji z tymi osobami (dotkniętymi przez sytuację kryzysową) musi wziąć na siebie ktoś, kto jest kto ma zaufanie i gmina nie da rady tego zrobić. Na przykład w mojej wsi ochotnicza straż pożarna, koło gospodyń wiejskich, inna organizacja, stowarzyszenie lokalne może pełnić tą rolę i to jest też ten przykład co mówiłem o relacjach i więziach, że jak wzmocnimy organizacje w różny sposób, to one mogą też w różny sposób, nie tylko zero-jedynkowy, być elementem odporności...”

- wywiad pogłębiony.

Aktywność organizacji pozarządowych zależy od jej członków oraz możliwości (w tym finansowych) jakimi dysponuje. Istotne, aby wspierać organizacje lokalne, bo tworzą one często zgrane społeczności, które w sytuacjach kryzysowych mogą być bardziej skłonne do udzielania wzajemnego wsparcia, budowy zaufania społecznego i samopomocy. Organizacje mogą jednak nie posiadać odpowiedniej wiedzy nt. występujących zagrożeń czy potrzeb, więc istotne jest tworzenie spójnego systemu umożliwiającego skuteczny i możliwie sprawny kontakt z służbami czy władzami samorządowymi i wojewodą.

„... trzeba wzmocnić reprezentację sektora pozarządowego, żeby samorząd, wojewoda, służby, miały z kim rozmawiać branżowo, a nie z pojedynczymi organizacjami. I to jest takie wyzwanie właśnie mówiące o tym, kolejny dowód na to, że trzeba wzmocnić sektor pozarządowy... tę podstawową aktywność społeczną trzeba wzmocniać - zaufanie społeczne, więzi społeczne, aktywność społeczną między ludźmi.”

- wywiad pogłębiony.

Wspomniane wspieranie odporności (szeroko pojętej) i organizacji mogących przyczynić się do jej wzrostu (głównie lokalnych) wiąże się również z tematyką wolontariatu. **Sytuacje kryzysowe takie jak powodzie czy pandemia COVID-19 pokazały, że niejednokrotnie wolontariusze byli ogromnym wsparciem dla społeczności, szczególnie znajdujących się w miejscach mniej dostępnych, w odosobnieniu. Aby wolontariat funkcjonował sprawnie w sytuacjach kryzysowych, warto byłoby w przyszłości wspierać jego rozwój, sieciowanie organizacji, ich wsparcie w czasach bezpiecznych.** Postulat ten pojawił się wśród uczestników wywiadów pogłębionych.

„... w związku z odpornością - rozwój systemu wolontariatu. Pan Marszałek już to zaczął, to było zapisane w Strategii, to jest kolejny przykład, że mamy te subregionalne ośrodki rozwoju wolontariatu, które mają dbać o rozwój w województwach. I teraz ważne jest, żeby wzmocnić funduszami unijnymi ten

kierunek rozwoju wolontariatu, bo na razie to są środki samorządu i one są za małe...”

- wywiad pogłębiony.

W wywiadach indywidualnych pojawiały się również głosy dotyczące potrzeby dostosowania szkolnictwa wyższego do rosnących potrzeb związanych ze sztuczną inteligencją, aby możliwie przystosować studentów do oczekiwań rynku. Wspomniano też o wciąż identyfikowanej potrzebie wspierania cyfryzacji.

Podczas badania ilościowego, przedstawiciele gmin poproszeni zostali o wskazanie zjawisk, na które ich zdaniem są w największym stopniu narażone ich JST. Zjawiskiem najczęściej wskazywanym było „wyludnianie się i odpływ młodych ludzi” – jest to więc problem dostrzegany również z poziomu JST i powinien zgodnie z sugestiami z niniejszego rozdziału zostać w większym stopniu uwzględniony w treści Strategii. Co ciekawe, inne zjawiska wskazywane często przez przedstawicieli JST również pokrywają się w znacznym stopniu z sugerowanymi zmianami (aktualizacjami Strategii) – „inflacja i wzrost kosztów”, „zmiany geopolityczne np. konflikty”, „brak kadr specjalistycznych”, „kryzysy ekonomiczne”.

Województwo warmińsko-mazurskie nie jest jedynym regionem dostrzegającym potrzebę aktualizacji dokumentów strategicznych w celu dostosowania ich do zmieniającej się rzeczywistości. Dość podobne wnioski dotyczące potrzeby większego uwzględnienia kwestii odporności, poprawy stanu środowiska naturalnego oraz demografii dostrzeżono w województwie podlaskim. To o tyle istotny punkt odniesienia, że jest to sąsiedni region, który boryka się ze zbliżonymi problemami (w kwestiach związanych z bezpieczeństwem i odpornością).<sup>137</sup> Podobne wnioski pojawiły się podczas realizacji metody benchmarkingu województwa świętokrzyskiego – w nim oprócz odporności i zmian klimatu wymieniono także konieczność dostosowania się do wyzwań związanych z szybkim rozwojem technologii, m.in. sztucznej inteligencji.<sup>138</sup>

**Podsumowując, w związku z koniecznością dostosowania Strategii do aktualnych dokumentów różnego szczebla, polityk czy najnowszych wyzwań należałoby wzmocnić wymieniane niejednokrotnie w raporcie kwestie bezpieczeństwa i odporności, dzięki czemu oprócz zadbania o te kluczowe dla mieszkańców kwestie możliwe byłoby potencjalne poszukiwanie nowych źródeł finansowania inwestycji w tym zakresie w województwie. Istotne ze względu na aktualne, europejskie polityki jest kontynuowanie i intensyfikowanie działań związanych ze zwiększaniem konkurencyjności i innowacyjności przedsiębiorstw, a w konsekwencji regionu. Również inwestowanie w rozwiązania mające na celu niwelowanie negatywnego wpływu**

---

<sup>137</sup> Benchmarking dokumentu „Strategia Rozwoju Województwa Podlaskiego 2030” oraz wywiad z przedstawicielem regionu.

<sup>138</sup> Ibidem.

**na środowisko oraz przeciwdziałanie skutkom zmian klimatycznych pozostaną jednymi z kluczowych celów i działań prowadzonych w krajach unijnych.**

### 8.3 Ocena aktualności analizy SWOT

Aktualizacja analizy SWOT została przygotowana zgodnie z tradycyjnym podejściem do przedmiotowej metody badawczej: mocne i słabe strony odzwierciedlają sytuację wewnętrzną województwa, natomiast szanse i zagrożenia stanowią odzwierciedlenie aspektów odnoszących się do czynników zewnętrznych oddziałujących na województwo<sup>139</sup>. W celu lepszej wizualizacji zmian jakie nastąpiły w regionie, w ramach poniższej aktualizacji analizy SWOT została zastosowana kolorystyka: tekst czarny – czynniki, które pozostały bez zmian, **tekst czerwony – czynniki usunięte**, **tekst zielony – nowe czynniki, wynikające z ewaluacji**, **tekst niebieski – czynniki zmodyfikowane**.

---

<sup>139</sup> Warmińsko-Mazurskie 2030. Strategia rozwoju społeczno-gospodarczego, projekt zaktualizowanej Strategii z dn.10.06.2019 r.

Tabela 16. Aktualizacja analizy SWOT.

Mocne strony	Aktualność	Uzasadnienie
<p><b>Aktywni mieszkańcy</b></p> <p>...osoby i organizacje społeczne (w tym organizacje pozarządowe) realizujące własne plany rozwojowe na terenie województwa warmińsko-mazurskiego, aktywnie wykorzystujące jego potencjał (w tym dziedzictwo lokalne) oraz budujące podstawy przyszłej konkurencyjności regionu</p>	Tak	<p>Istotnym atutem regionu są aktywni mieszkańcy, co przejawia się w liczbie prowadzonych działań i funkcjonujących organizacji społecznych (w tym pozarządowych) realizujących własne plany rozwojowe na terenie województwa warmińsko-mazurskiego. Według stanu na koniec 2024 r. w rejestrze REGON w województwie warmińsko-mazurskim wpisanych było 6,8 tys. fundacji, stowarzyszeń i organizacji społecznych. Ich liczba wzrosła w stosunku do roku 2023 r. o 2,3%, zaś w porównaniu z 2015 r. o 24,3%<sup>140</sup>.</p>
<p><b>Wyjątkowe zasoby przyrodnicze</b></p> <p>...czyste i bioróżnorodne środowisko przyrodnicze, zasoby krajobrazowe, rozwój nowoczesnych technologii i innowacji związanych ze zrównoważonym korzystaniem z zasobów środowiska, konkurencyjność produkcji rolnej</p>	Tak	<p>Region posiada wysokie walory środowiskowe, krajobrazowe i kulturowe, w tym unikatowy w skali kraju i Europy system jezior, co stanowi istotny potencjał do rozwoju turystyki. Zasoby przyrodnicze nadają markę regionu. Wysoka jakość środowiska naturalnego pozostaje trwałą przewagą konkurencyjną województwa warmińsko-mazurskiego i istotnym czynnikiem jakości życia mieszkańców oraz rozwoju turystyki, gospodarki opartej na lokalnych zasobach.</p>
<p><b>Konkurencyjne przedsiębiorstwa</b></p> <p>... podmioty tworzące inteligentną specjalizację (ekonomia wody; drewno i meblarstwo, żywność wysokiej jakości, ICT, bezpieczeństwo, finansowanie, logistyka i targi i promocja) <del>oraz inne firmy</del> osiągające konkurencyjność w skali krajowej i międzynarodowej <del>(np. w zakresie profesjonalnych usług medycznych, włączające się w rozwój „Przemysłu 4.0”)</del></p>	Tak	<p>Czynnik wymaga modyfikacji. Region charakteryzuje dość niska konkurencyjność gospodarcza i ograniczona na tle kraju atrakcyjność inwestycyjna. Ponadto w regionie występuje duże zróżnicowanie dostępności do infrastruktury (w tym społecznej), dysproporcje między miastami, jak również samymi obszarami wiejskimi. Niemniej jednak w regionie istotną rolę odgrywają przedsiębiorstwa działające w obszarze inteligentnych specjalizacji województwa o czym świadczą m.in. osiągnięte wskaźniki, przykładowo w pod względem eksportu towarów związanych z</p>

<sup>140</sup> Raport o sytuacji społeczno-gospodarczej województwa warmińsko-mazurskiego 2025.

Mocne strony	Aktualność	Uzasadnienie
		drewnem i meblarstwem województwo warmińsko-mazurskie zajmowało w roku 2024 podobnie jak w latach 2020-2023 6 miejsce w kraju <sup>141</sup> .
<p><b>Aktywne centra edukacji oraz sektor naukowo-badawczo-rozwojowy</b></p> <p>...silny ośrodek akademicki w Olsztynie, instytuty, wydziały, jednostki B+R osiągające renomę krajową i zagraniczną włączające się w postęp nauki oraz wzmocnienie konkurencyjności gospodarki regionu (w tym poprzez edukację ekologiczną)</p>	Tak	<p>Pomimo, iż w latach 2015-2023 wartość nakładów na działalność B+R w regionie (w przeliczeniu na 1 mieszkańca) wzrosła ponad pięciokrotnie z 107,0 zł do 593,7 zł, to jednak stanowi to ponad dwukrotnie mniejszą kwotę niż wartość tego wskaźnika dla Polski (1 409 zł). W 2023 r. udział personelu wewnętrznego B+R w ekwiwalentach pełnego czasu pracy na 1000 osób aktywnych zawodowo w województwie wyniósł 4,7 (w 2022 r. – 4,6), natomiast w kraju był dwukrotnie wyższy (9,4 w 2023 r. i 9,2 w 2022 r)<sup>142</sup>. Podmiotom z województwa udzielono 34 patenty (1,5% ogólnej liczby udzielonych patentów w kraju) jedynie o 3 więcej niż w 2015 r.<sup>143</sup> W 2024 r. liczba udzielonych patentów wyniosła 12, co stanowiło jedynie 0,6% ogólnej liczby udzielonych patentów w kraju. Brak innowacji w regionie ogranicza potencjał wzrostu gospodarczego.</p>
<p><b>Aktywne proinnowacyjne samorządy</b></p> <p>...wspierające lokalne gospodarki, w szczególności budujące potencjał rozwoju konkurencyjnej gospodarki opartej na wiedzy i kompetencjach, aktywne w pozyskiwaniu funduszy zewnętrznych na rozwój regionu</p>	Tak	Czynnik wymaga modyfikacji – samorządy województwa warmińsko-mazurskiego pozostają aktywne w kwestiach wspierania gospodarki lokalnej, regionalnej, niemniej jednak brakuje rozwiązań innowacyjnych.
<p><b>Bogate walory kulturowe</b></p>	Tak	Region zasobny w dziedzictwo kulturowe wyróżniające się w skali kraju.

<sup>141</sup> Raport nr VIII z monitorowania inteligentnych specjalizacji województwa warmińsko-mazurskiego. Stan na koniec 2024 r. Olsztyn, wrzesień 2025 r.

<sup>142</sup> Raport o sytuacji społeczno-gospodarczej województwa warmińsko-mazurskiego 2025.

<sup>143</sup> Ibidem.

<b>Mocne strony</b>	<b>Aktualność</b>	<b>Uzasadnienie</b>
... materialne i niematerialne dziedzictwo kulturowe, w tym o znaczeniu europejskim, wynikające z różnorodności narodowościowej i etnicznej regionu		
<b>Bezpieczeństwo publiczne</b>  ...wysoki poziom bezpieczeństwa publicznego	Tak	W obliczu aktualnej sytuacji geopolitycznej, bezpieczeństwo publiczne obywateli przyjmuje znacznie szerszy wymiar. Mimo iż w regionie nastąpiła istotna poprawa bezpieczeństwa publicznego, w obliczu obecnych wyzwań i kryzysów (wojny za wschodnią granicą, cyberataków, pandemii), bezpieczeństwo publiczne, podobnie jak w całym kraju, wymaga intensywnych działań budujących bezpieczeństwo i odporność regionu.
<b>Zrównoważona sieć osadnicza</b>  ...równomierne rozmieszczenie sieci miast o funkcjach ponadlokalnych	Tak	Policentryczny charakter regionu, rozwój silnych ośrodków miejskich mający wpływ na rozwój terenów sąsiednich.
<b>Dostępność komunikacyjna</b>  ...dobra dostępność komunikacyjna (zwłaszcza drogowa) środkowej i zachodniej części województwa	Tak	Region skomunikowany drogowo ze stolicą i Trójmiastem (S7), ze stopniowo rozwijającym się portem lotniczym.
<b>Doświadczenia współpracy</b>  ...wewnątrz regionu (np. realizacja Strategii ZIT, inicjatywy skupiające samorzady w ramach: CITTASLOW, EGO, WJM, KKE, CWD), a także w relacjach zewnętrznych z regionami partnerskimi, udział w licznych krajowych oraz międzynarodowych organizacjach i projektach	Tak	Jednostki samorządu lokalnego uczestniczące licznie w inicjatywach współpracy CITTASLOW, EGO, WJM, KKE, CWD.
<b>Potencjał turystyczny</b>	Tak	Mocną stroną Warmii i Mazur jest intensywnie rozwijająca się turystyka. Z uwagi na atrakcyjność terenów, unikatowe bogactwo

<b>Mocne strony</b>	<b>Aktualność</b>	<b>Uzasadnienie</b>
... Kraina Wielkich Jezior Mazurskich, rozwijające się usługi turystyczne (w tym turystyka uzdrowiskowa, medyczna) cieszące się coraz wyższą renomą		przyrody i kultury, region posiada wysoki potencjał turystyczny, na którym powinien być oparty jego dalszy rozwój.

<b>Słabe strony</b>	<b>Aktualność</b>	<b>Uzasadnienie</b>
<p><b>Słaba tożsamość regionalna</b></p> <p>...szczególnie młodzi i wykształceni nie widzą swojej przyszłości w regionie; niski poziom wiedzy o dziedzictwie regionalnym; słabo skonsolidowane środowiska biznesowe</p>	Tak	Województwo boryka się ze zjawiskiem niskiej retencji młodych osób <sup>144</sup> , wynikającym nie tylko z czynników ekonomicznych, ale przede wszystkim z niedostatecznie wykształconych więzi tożsamościowych. Słaba identyfikacja z regionem oraz brak poczucia wpływu na lokalną rzeczywistość osłabiają motywację do budowania ścieżek zawodowych wewnątrz województwa. Wciąż zauważalne są postawy promigracyjne, gdzie wyjazd do największych ośrodków miejskich jest postrzegany jako jedyny sposób awansu społecznego.
<p><b>Niska konkurencyjność gospodarcza</b></p> <p>...słaba pozycja konkurencyjna wielu firm; <b>niskie wskaźniki przedsiębiorczości</b>; mało miejsc pracy wysokiej jakości; niska świadomość technologii cyfrowych oraz mało rozwinięte zarządzanie kompetencjami technologicznymi</p>	Tak	W województwie występuje ograniczona atrakcyjność inwestycyjna na tle kraju, słabością jest także brak wypracowanych na poziomie regionalnym mechanizmów wsparcia dla biznesu w sytuacjach kryzysowych (ulgi, zwolnienia z ZUS, rekompensaty). Według danych GUS, wskaźniki przedsiębiorczości w latach 2020-2025 w województwie wzrosły <sup>145</sup> .

<sup>144</sup> Brak wystarczającej zdolności województwa do zatrzymania absolwentów szkół średnich i wyższych wewnątrz jego granic administracyjnych i funkcjonalnych.

<sup>145</sup> Podmioty wpisane do rejestru REGON na 10 tys. ludności, osoby fizyczne prowadzące działalność gospodarczą na 10 tys. mieszkańców, podmioty MŚP (0-249 pracujących) na 10 tys. mieszkańców.

<b>Słabe strony</b>	<b>Aktualność</b>	<b>Uzasadnienie</b>
<p><b>Deficyt siły roboczej</b></p> <p><del>...braki wyspecjalizowanej kadry dla przedsiębiorstw, słabe kompetencje cyfrowe (w tym w administracji), biernie postawy wobec innowacji</del></p>	Tak, jako element szerszego pojęcia	Dodano do nowego, szerszego pojęcia „problemy strukturalne rynku pracy”.
<p><b>Niska innowacyjność</b></p> <p>...niezadowalające: nakłady na B+R (szczególnie ze strony przedsiębiorstw), aktywność patentowa przedsiębiorców, zaplecze badawczo-rozwojowe w firmach; trudności w rozwoju relacji uczelnie wyższe – biznes (koncentracja naukowców głównie na edukacji)</p>	Tak	<p>Podczas gdy średnia krajowa nakładów na B+R w relacji do PKB (GERD) przekroczyła w ostatnich latach 1,4%, w województwie warmińsko-mazurskim wskaźnik ten oscyluje w granicach 0,5–0,6%. Kluczową słabością jest niski udział sektora przedsiębiorstw w nakładach (BERD). W regionach wysoko rozwiniętych to biznes finansuje ok. 60-70% badań. Na Warmii i Mazurach dominują nakłady sektora szkolnictwa wyższego (głównie UWM), co oznacza, że nauka w regionie jest wciąż w dużym stopniu finansowana z budżetu państwa.</p> <p>W województwie warmińsko-mazurskim w latach 2020-2024 rokrocznie odnotowywano relatywnie niewielkie liczby zgłoszeń wynalazków i wzorów użytkowych w porównaniu do pozostałych województw<sup>146</sup>. W roku 2020 było ich 87, w roku 2021 – 83, w roku 2023 – 58, a w 2024 – 53. Większość zgłoszeń pochodzi z uczelni (UWM), a nie z firm. Przedsiębiorstwa w regionie częściej stawiają na innowacje procesowe (zakup gotowych maszyn i technologii) niż na tworzenie własnych, rozwiązań podlegających opatentowaniu.</p>
<p><b>Deficyty współpracy</b></p> <p>...niedostateczna współpraca zarówno między poszczególnymi środowiskami „poczwórnej helisy” (biznes – administracja – nauka – org. społeczne), jak i</p>	Tak	<p>Występuje bariera komunikacyjna między szczeblem regionalnym a lokalnym (gminnym). Występują problemy z partnerstwami - projekty tworzone wspólnie przez różne podmioty są często nietrafione. Wpływ organizacji społecznych na gospodarkę jest ograniczony.</p>

<sup>146</sup> Urząd Patentowy Rzeczypospolitej Polskiej, Raporty roczne 2020-2024, wskaźnik Zgłoszenia wynalazków i wzorów użytkowych dokonane w 2020 roku przez podmioty krajowe według województw.

<b>Słabe strony</b>	<b>Aktualność</b>	<b>Uzasadnienie</b>
wewnątrz tych środowisk; słabo rozwinięty kapitał społeczny i kompetencje społeczne; słabości w rozwiązywaniu konfliktów inwestorzy – środowisko przyrodnicze		Słaba tożsamość regionalna utrudnia mobilizację wokół wspólnych celów rozwojowych. Brak dostępności transportowej odcina młodzież z peryferii od wydarzeń kulturalnych i zajęć dodatkowych. Gminy i inwestorzy mają zupełnie inne priorytety niż organizacje proekologiczne, a brak skutecznych platform mediacji prowadzi do blokowania inwestycji.
<b>Niska dostępność odpowiednich usług</b>  ...słaba dostępność usług publicznych, zbyt mały zakres usług dla starzejącego się społeczeństwa, osób przewlekle i nieuleczalnie chorych; niedostosowana do potrzeb podaż usług dla biznesu	Tak	W województwie występuje niska gęstość usług zdrowotnych oraz niewystarczająca oferta medyczna. Respondenci uznają starzenie się społeczeństwa i depopulację za jedno z najsilniejszych trendów w regionie, z którymi lokalne samorządy nie potrafią sobie skutecznie poradzić. Niedostatecznie pozostaje rozwinięte kształcenie ustawiczne. Brakuje oferty kształcenia dla mężczyzn w wieku poprodukcyjnym. Firmy współpracujące wcześniej z rynkiem wschodnim nie uzyskały rekompensat, ulg podatkowych czy zwolnień z ZUS.
<b>Niska zamożność</b>  ...mieszkańcy żyjący w skrajnym ubóstwie, bierni zawodowo, pracujący za niskie płace; słabe warunki życia w gospodarstwach domowych	Tak	Obecny model gospodarczy regionu opiera się na niskokosztowej sile roboczej. Powszechna jest pasywność zawodowa i społeczna. Wskaźnik skrajnego ubóstwa w latach 2020-2025 znajdował się w województwie w przedziale 7-9%, podczas gdy średnia krajowa wynosi około 4,5-6,5%. Przeciętne miesięczne wynagrodzenie brutto w województwie warmińsko-mazurskim stanowi zazwyczaj ok. 85–88% średniej krajowej. Współczynnik aktywności zawodowej (wg BAEL) jest o ok. 3-4 punkty procentowe niższy niż średnia krajowa. Region wciąż posiada wyższy niż średnia krajowa odsetek mieszkań bez centralnego ogrzewania lub łazienki (szczególnie na terenach wiejskich i w starych kamienicach).
<b>Problemy rozwojowe organizacji społecznych</b>	Tak	Istnieją bariery w rozwoju sektora obywatelskiego - małe gminy wiejskie borykają się z brakiem infrastruktury lokalowej i zaplecza

<b>Słabe strony</b>	<b>Aktualność</b>	<b>Uzasadnienie</b>
...niski potencjał organizacji społecznych (w tym organizacji pozarządowych), słabe wykorzystanie potencjału organizacji pozarządowych		<p>technicznego dla organizacji pozarządowych, co hamuje aktywność społeczną mieszkańców.</p> <p>Większość organizacji funkcjonuje w oparciu o realizowane projekty, dopasowując swoje działania do aktualnych możliwości wsparcia zewnętrznego. Mniejsze, oddolne organizacje borykają się z barierami proceduralnymi związanymi z aplikowaniem o środki publiczne.</p> <p>Samorządy często traktują organizacje społeczne jedynie jako wykonawców zadań publicznych (np. prowadzenie świetlic, opieka nad seniorami), a nie jako partnerów w projektowaniu polityk publicznych.</p> <p>Organizacje mają trudności w budowaniu wizerunku i rozpoznawalności.</p> <p>Małe organizacje wiejskie mają trudniejszy dostęp do szkoleń, doradztwa i większych ośrodków akademickich.</p>
<b>Problemy komunikacyjne</b>  ...słaba spójność komunikacyjna województwa i niedostatecznie rozwinięty transport zbiorowy, brak skomunikowania portu lotniczego w Szymanach z siecią dróg klasy S, słaba jakość infrastruktury kolejowej	Tak	Występują problemy z efektywnością ekonomiczną i dostępnością transportu zbiorowego na dużym, słabo zaludnionym obszarze województwa. Niska efektywność ekonomiczna ogranicza ofertę przewozową, co pogłębia wykluczenie transportowe mieszkańców i utrudnia dostęp do rynku pracy oraz usług.
<b>Słabość infrastruktury technicznej</b>  ...braki infrastruktury technicznej (kanalizacja i gaz), zwłaszcza na obszarach wiejskich i w małych miastach; wymagająca rewitalizacji infrastruktura wodociągowa	Tak	Występuje nierównomierny dostęp do sieci gazowniczej i ciepłowniczej, niski stopień skanalizowania obszarów wiejskich, problemy z rozproszoną zabudową, przeciążenie istniejących oczyszczalni w sezonie, zły stan techniczny infrastruktury wodociągowej, niewystarczająca wydajność ujęć wody, problemy z jakością wody.
<b>Braki w infrastrukturze energetycznej</b>	Tak	Województwo posiada niską wydolność sieci przesyłowych i dystrybucyjnych, wysoki udział rozproszonych odnawialnych źródeł

<b>Słabe strony</b>	<b>Aktualność</b>	<b>Uzasadnienie</b>
...głównie w zakresie sieci rozdzielczej i stacji transformatorowo-rozdzielczych oraz wysokie ceny energii		energii, ale brakuje infrastruktury towarzyszącej, np. magazynów energii i systemów stabilizujących. Widoczna jest słabość infrastruktury energetyczno-teleinformatycznego w pasie przygranicznym. Warmińsko-mazurskie odnotowuje jeden z najniższych wskaźników zagęszczenia publicznych stacji ładowania pojazdów elektrycznych wśród województw.
<b>Deficyty w zakresie infrastruktury teleinformatycznej</b> ...głównie obszary nisko zurbanizowane	Tak	Występują problemy z infrastrukturą cyfrową w pasie przygranicznym z Rosją; niższy w stosunku do pozostałych województw jest poziom dostępu do szerokopasmowego Internetu.
<b>Słabość bazy ekonomicznej obszarów przygranicznych</b> ... monokultura rynkowa i brak dywersyfikacji przedsiębiorstw z obszarów przygranicznych	Dodana	Silne uzależnienie od handlu z Federacją Rosyjską przedsiębiorstw w północnej części regionu spowodowało, że nagłe przerwanie współpracy pozbawiło je płynności finansowej i rynków zbytu.
<b>Problemy strukturalne rynku pracy</b> (zamiast „deficyt siły roboczej”) ...niski poziom wynagrodzeń, niskie wskaźniki zatrudnienia, bezrobocie o charakterze trwałym i ukrytym, deficyty kapitału społecznego na rynku pracy	Dodana	W województwie warmińsko-mazurskim odnotowuje się niższy w stosunku do średniej krajowej wskaźnik zatrudnienia <sup>147</sup> oraz przeciętne miesięczne wynagrodzenie brutto <sup>148</sup> . Według danych GUS, stopa bezrobocia rejestrowanego w latach 2020-2024 należała do najwyższych w kraju. Występują deficyty siły roboczej. Negatywna jest percepcja regionu, postrzeganego jako rolnicze i mało zamożne. Starzenie się społeczeństwa powoduje ryzyko braku sukcesji zawodowej. Potencjał osób z doświadczeniem technicznym i praktycznym (spawanie, obsługa maszyn) nie jest systemowo przekazywany lub wykorzystywany. Edukacja pozostaje

<sup>147</sup> Dane BDL GUS. Poziom zatrudnienia – średnia krajowa: rok 2020 – 54,4%, rok 2021 – 56,7%, rok 2022 – 57,0%, rok 2024 – 56,8%. Poziom zatrudnienia – warmińsko-mazurskie: rok 2020 – 51,3%, rok 2021 – 53,5%, rok 2022 – 53,7%, rok 2023 – 53,8%, rok 2024 – 53,6%.

<sup>148</sup> Dane BDL GUS. Przeciętne miesięczne wynagrodzenie brutto – średnia krajowa: rok 2020 – 5 523,32 zł, rok 2021 – 6 001,02 zł, rok 2022 – 6 705,62 zł, rok 2023 – 7 595,30 zł, rok 2024 – 8 630,27 zł. Przeciętne miesięczne wynagrodzenie brutto – warmińsko-mazurskie: rok 2020 – 4 709,12 zł, rok 2021 – 5 126,75 zł, rok 2022 – 5 674,89 zł, rok 2023 – 6 447,09 zł, rok 2024 – 7 529,41 zł.

<b>Słabe strony</b>	<b>Aktualność</b>	<b>Uzasadnienie</b>
		niedopasowana do potrzeb biznesu, niski jest także napływ nowej siły roboczej. Występuje priorytetyzacja inwestycji w infrastrukturę w stosunku do kompetencji cyfrowych, w szczególności w urzędach gmin. Wciąż dominuje tradycyjne podejście do rozwoju oparte na konieczności budowy/modernizacji dróg.
<b>Niedostateczna odporność regionu</b>  ... deficyty w infrastrukturze i zapleczu instytucjonalnym w obliczu kryzysów	Dodana	Występują braki w infrastrukturze kryzysowej, braku spójnego przepływu informacji między sektorami (publicznym, prywatnym, społecznym) oraz niewystarczającego przygotowania kadr do pełnienia nowych ról w sytuacjach kryzysowych.

<b>Szanse</b>	<b>Aktualność</b>	<b>Uzasadnienie</b>
<b>Transformacja przemysłowa</b>  ...czyli Przemysł 4.0 – robotyzacja alternatywą ubytku ludności, intensyfikacja wykorzystania technologii cyfrowych w funkcjonowaniu gospodarki i społeczeństwa województwa, rozwój OZE, green economy i gospodarki cyrkularnej. <a href="#">Transformacja wykorzystująca sztuczną inteligencję, rozwój e-usług</a>	Tak	Rozwój/ wdrożenie rozwiązań opartych na sztucznej inteligencji może istotnie wpływać na konkurencyjność podmiotów gospodarczych.
<b>Wzrost popytu zewnętrznego</b>  ...na produkty gospodarki regionu (w tym produkty ekologiczne), ofertę turystyczno-wypoczynkową (w tym związaną z rozwojem usługi dla starzejącego się społeczeństwa, jak turystyka medyczna), ofertę osiedleńczą (w szczególności dla aktywnych i ambitnych)	Tak	Szansą dla województwa jest dalszy rozwój oferty turystycznej, opartej na turystyce zdrowotnej (uzdrowskiej, medycznej) synergicznej z rozwojem inteligentnych specjalizacji w regionie (m.in. ekonomia wody, żywność wysokiej jakości oraz zdrowe życie).
<b>Prorozwojowe środki zewnętrzne</b>	Tak	Szansą dla dalszego rozwoju regionu warmińsko-mazurskiego są środki zewnętrzne, środki krajowe, europejskie, ukierunkowane na

<b>Szanse</b>	<b>Aktualność</b>	<b>Uzasadnienie</b>
...fundusze na wzrost konkurencyjności i innowacyjności przedsiębiorstw oraz rozwój kapitału ludzkiego		zieloną i cyfrową transformację, wzmocnienie odporności społeczno-gospodarczej regionów peryferyjnych, bezpieczeństwo publiczne.
<b>Realizacja przez rząd planowanych inwestycji</b>  ...połączenie trasy Via Baltica z A1 drogą S16 i S5, terminowa realizacja krajowych inwestycji liniowych w infrastrukturę energetyczną i gazową, <b>ukończenie i pełne pogłębienie drogi wodnej do Elbląga oraz rozwój portu w Elblągu</b>	Tak	Realizacja inwestycji rządowych silnie oddziałuje na rozwój regionu. Budowa kanału na Mierzei Wiślanej, zatwierdzona do realizacji budowa toru wodnego prowadzącego do portu w Elblągu oraz rozwój samego portu, stanowi realną szansę, która wpłynie na rozwój gospodarczy województwa.
<b>Zmiany klimatyczne</b>  ...skutkujące wydłużeniem się sezonu turystycznego	Tak	Zmiany klimatu jako czynnik stymulujący rozwój poprzez wydłużenie sezonu turystycznego.
<b>Rozwój relacji międzynarodowych</b>  ...dalsze i bardziej efektywne wykorzystanie współpracy z zagranicznymi ośrodkami partnerskimi dla rozwoju gospodarczego, <b>w tym poprawa relacji polsko-rosyjskich na szczeblu rządowym</b>	Częściowo	Z uwagi na bieżącą sytuację geopolityczną, należy przededefiniować wszelkie dążenia dotyczące rozwoju współpracy polsko-rosyjskiej. We współpracy międzynarodowej wymagane jest wzmocnienie współpracy z państwami UE i NATO, zwłaszcza z regionami Morza Bałtyckiego.
<b>Wzrost współpracy z otoczeniem</b>  ...otwarcie się jednostek naukowych i uczelni spoza regionu na szeroką współpracę z firmami województwa warmińsko-mazurskiego, wykorzystanie łączności mniejszości narodowych z ich ojczyznami dla rozszerzania współpracy społeczno-gospodarczej	Tak	Czynnik stanowi istotną szansę dla rozwoju regionu, niemniej potencjał jest nadal słabo wykorzystany. Z przeprowadzonych badań jakościowych wynika, że współpraca sektora biznesu z sektorem nauki jest niewystarczająca i nie rozwija się jeszcze na zadowalającym poziomie.
<b>Zmiana stereotypowego myślenia o regionie</b>  ...wzrost zainteresowania firm zewnętrznych z sektora wysokich technologii, wzrost znaczenia jakości życia w	Tak	Utrwalone stereotypy ograniczają realne możliwości rozwoju, niedostatki infrastrukturalne zniechęcają inwestorów, młodych ludzi i specjalistów do osiedlania się w regionie. Dodatkowo sytuacja geopolityczna w pewnym stopniu ogranicza możliwości rozwojowe.

<b>Szanse</b>	<b>Aktualność</b>	<b>Uzasadnienie</b>
wyborach przedsiębiorców, jak i migrantów skutkujący docenianiem cech województwa ( <a href="#">praca zdalna</a> )		Szansą dla regionu jest podejmowanie działań wizerunkowych, promocyjnych kreujących region jako obszar bezpieczny, odporny, dający realne możliwości rozwoju, w którym warto inwestować.
<b>Imigracja ludności (z Ukrainy) w wieku produkcyjnym</b>  ... łagodzenie wyzwań społecznych i gospodarczych regionu związanych z depopulacją oraz niedoborem kapitału ludzkiego, obsada miejsc pracy, pod warunkiem skutecznej integracji i aktywizacji zawodowej tej grupy	dodano	Napływ obywateli z Ukrainy związany z trwającą wojną, może potencjalnie przyczynić się do łagodzenia wyzwań społecznych i gospodarczych regionu związanych z depopulacją oraz niedoborem kapitału ludzkiego, obsadą miejsc pracy, pod warunkiem skutecznej integracji i aktywizacji zawodowej tej grupy.
<b>Ucyfrowienie społeczeństwa</b>  ... rozwój pracy zdalnej szansą napływu mieszkańców z innych części kraju, Europy	dodano	Postępująca cyfryzacja, możliwość pracy zdalnej (która upowszechniła się w obliczu pandemii COVID-19) stanowią szansę dla regionu z uwagi na możliwość osiedlania się tutaj mieszkańców z innych regionów kraju, Europy.

<b>Zagrożenia</b>	<b>Aktualność</b>	<b>Uzasadnienie</b>
<b>Kryzysy zewnętrzne</b>  <del>...w szczególności kryzysy wewnątrz UE</del>	Częściowo	Zamieniono na bardziej precyzyjne pojęcie: „niestabilność geopolityczna” (w dalszej części tabeli).
<b>Niestabilność krajowego systemu prawnego</b>  ...zmiany w edukacji, brak stabilnej polityki wspierającej sektor MŚP, niedostateczne uregulowanie prawne współpracy nauki z biznesem	Tak	Istnieje ryzyko wprowadzania nagłych regulacji (np. zakazów handlu) bez odpowiednich mechanizmów osłonowych dla lokalnej gospodarki.
<b>Słabość systemu rządowych instrumentów rozwojowych</b>  <del>...brak preferencji prawnych oraz ekonomiczno-finansowych dla turystyki</del> , zbyt rozbudowany system świadczeń socjalnych, nadmierny fiskalizm, niskie	Częściowo	W perspektywie unijnej 2021-2027 istnieją możliwości wsparcia turystyki (Fundusze Europejskie dla Polski Wschodniej 2021-2027: Przedsiębiorcza Polska Wschodnia - Turystyka, Fundusze Europejskie dla Warmii i Mazur 2021-2027); Polski Bon Turystyczny (2020-2023); Programy Ministra Sportu i Turystyki (Polskie Szlaki

Zagrożenia	Aktualność	Uzasadnienie
nakłady na edukację oraz szkolnictwo wyższe; <del>brak możliwości rozwoju energetyki prosumenckiej</del>		Turystyczne 2025, program wsparcia turystyki 2023-2025); Rządowy Program Odbudowy Zabytków. W roku 2022 (nowelizacja ustawy o OZE) wprowadzono system net-billing, wymuszający zwiększanie autokonsumpcji i promujący magazyny energii. Wprowadzono formy uczestnictwa w rynku energii w postaci prosumenta zbiorowego (2021 r.) i wirtualnego (2024 r.). Nowelizacja prawa energetycznego wprowadziła pojęcie odbiorcy aktywnego, co pozwala prosumentom na uzyskiwanie korzyści finansowych w wyniku oddawania energii do sieci. Realizowane są także programy: Mój Prąd, Agroenergia, Energia dla Wsi.
<b>Odkładanie realizacji inwestycji rządowych</b>  ...odwlekanie na poziomie centralnym terminów realizacji koniecznych dla Warmii i Mazur inwestycji drogowych i kolejowych	Tak	Zrealizowano tylko część istotnych dla regionu inwestycji, np. kolejne odcinki Drogi Ekspresowej S7, elektryfikacja linii kolejowej nr 38 (odcinek Giżycko – Korsze).
<b>Niekorzystna presja zewnętrzna</b>  ...presja (w szczególności zewnętrzna) na tworzenie dodatkowych obszarów prawnie chronionych w województwie ograniczających możliwości rozwojowe, nieuwzględniająca opinii środowisk lokalnych i regionalnych; <del>rozwój i ekspansja rolnictwa bazującego na organizmach GMO</del>	Tak	Występują napięcia między potrzebą ochrony walorów przyrodniczych a celami gospodarczymi i rozwojem infrastruktury (np. odnawialnych źródeł energii). Polska wprowadziła uregulowania (m.in. w ustawie o mikroorganizmach i organizmach genetycznie modyfikowanych), które uniemożliwiają prowadzenie upraw GMO na terytorium kraju.
<b>Niekorzystne procesy demograficzne</b>  ...starzejące się społeczeństwo przejawiające ponadto małą aktywność migracyjną (ograniczony napływ ludności do regionu)	Tak	Obserwowane są postępujące procesy depopulacji, szczególnie widoczne w północnej części regionu, prowadzące do utraty funkcji społeczno-gospodarczych przez mniejsze ośrodki. Problemem są także migracje młodych ludzi do największych ośrodków miejskich w Polsce.

Zagrożenia	Aktualność	Uzasadnienie
<p><b>Intensyfikacja antropopresji na środowisko przyrodnicze</b></p> <p>...postępująca degradacja walorów środowiska przyrodniczego związana z nasilaniem się ruchu turystycznego w krótkim sezonie letnim, szczególnie na obszarach wiejskich, w tym w obszarze Wielkich Jezior Mazurskich; naruszanie stanu zadrzewień</p>	Tak	Niekontrolowany ruchu turystyczny i związana z nim presja na infrastrukturę środowiskową skutkuje obniżeniem walorów estetycznych i biologicznych obszarów chronionych.
<p><b>Zmiany klimatyczne</b></p> <p>...wpływające na pogorszenie jakości wody powierzchniowej, obniżenie poziomu i jakości wód podziemnych wykorzystywanych na cele zaopatrzenia ludności, wzrost zagrożenia pożarowego w lasach</p>	Tak	Występują coraz częstsze ekstremalne zjawiska pogodowe, takie jak fale upałów, nawałne deszcze czy bezśnieżne zimy, wpływające na rolnictwo i turystykę. Problemem jest także skracanie pobytów turystycznych i duża ich zależność od nieprzewidywalnych warunków atmosferycznych.
<p><b>Niestabilność geopolityczna</b> (zamiast „kryzysy zewnętrzne”)</p> <p>... wzrost ryzyka operacyjnego dla biznesu, ekspozycja na zakłócenia hybrydowe infrastruktury łączności oraz ograniczenia w możliwości budowania wizerunku regionu jako bezpiecznej destynacji inwestycyjnej i turystycznej.</p>	Dodane	Położenie przygraniczne w obecnej sytuacji geopolitycznej generuje negatywne postrzeganie województwa jako destynacji turystycznej i inwestycyjnej (poczucie braku bezpieczeństwa). Narażenie infrastruktury krytycznej i systemów telekomunikacyjnych na celowe zakłócenia zewnętrzne, ryzyko wystąpienia kolejnych szoków regulacyjnych (np. nagłe embarga, zamknięcia przejść granicznych, zakazy handlu), wprowadzanych bez odpowiednich mechanizmów ochronnych dla lokalnego biznesu.

Źródło: opracowanie własne na podstawie Strategii, analiz i opracowań, danych statystycznych oraz przeprowadzonych badań terenowych.

## Podsumowanie

**Mocne strony** województwa warmińsko-mazurskiego pozostają aktualne, ale wymagają prowadzenia konsekwentnej polityki rozwoju regionu. Przede wszystkim region posiada wysokie walory środowiskowe, krajobrazowe i kulturowe, w tym unikatowy w skali kraju i Europy system jezior, co stanowi istotny potencjał do rozwoju turystyki. Zasoby przyrodnicze, ich wysoka jakość, pozostają przewagą konkurencyjną województwa warmińsko-mazurskiego, przyczyniają się do rozwoju gospodarki opartej na lokalnych zasobach oraz stanowią istotny czynnik decydujący o jakości życia mieszkańców. Istotnym atutem regionu są aktywni mieszkańcy, co przejawia się w liczbie prowadzonych działań funkcjonujących i przybywających każdego roku organizacji społecznych (w tym pozarządowych) realizujących własne plany rozwojowe na terenie województwa warmińsko-mazurskiego. Wysoki potencjał przejawia się również w rozwoju inteligentnych specjalizacji województwa warmińsko-mazurskiego (Drewno i meblarstwo, Ekonomia wody, Żywność wysokiej jakości oraz Zdrowe życie) i w rozwijających się podmiotach gospodarczych. Silniejszy akcent w rozwoju turystyki, z nastawieniem na turystykę zdrowotną (medyczną, uzdrowską), w połączeniu z inteligentnymi specjalizacjami, może stanowić silny impuls rozwojowy dla regionu.

Do mocnych stron zalicza się również ulegającą systematycznej poprawie dostępność komunikacyjną regionu, zwłaszcza w kontekście poprawy dostępności drogowej. Do tej pory jako atut regionu wskazywano bezpieczeństwo publiczne, które było szczególnie wysoko oceniane wśród mieszkańców. Niemniej jednak biorąc pod uwagę aktualną sytuację geopolityczną, sektor bezpieczeństwa i obronności w kraju, przyjął zupełnie inny wymiar i wymaga prowadzenia intensywnych działań, aby zapewnić bezpieczeństwo mieszkańców, odporność regionów w obliczu mogącego pojawić się nagle zagrożenia.

Zjawisko depopulacji i migracji osób młodych i wykształconych zostało zidentyfikowane jako najpoważniejsze **słabości** regionu. Problemem nie jest wyłącznie aspekt ekonomiczny, ale przede wszystkim słaba identyfikacja z regionem i brak poczucia wpływu na lokalną rzeczywistość. Wzrost liczby miejsc pracy nie zatrzyma odpływu kadr, jeśli nie będzie za nim podążać budowa silnej tożsamości regionalnej i poczucia bezpieczeństwa. Starzenie się społeczeństwa w połączeniu z ryzykiem braku sukcesji zawodowej stwarza zagrożenie dla ciągłości funkcjonowania lokalnych przedsiębiorstw. Konieczne jest systemowe wsparcie procesów sukcesyjnych w firmach rodzinnych oraz aktywizacja zawodowa osób w wieku emerytalnym.

Analiza wykazała, że region wykazuje niedostateczną odporność na szoki zewnętrzne, szczególnie o charakterze geopolitycznym. Należy rozważyć stworzenie regionalnych mechanizmów osłonowych (rekompensaty, ulgi, zwolnienia) dla przedsiębiorstw dotkniętych nagłymi zmianami legislacyjnymi lub politycznymi. Brak takich narzędzi obecnie ma negatywny wpływ na lokalny biznes w sytuacjach

kryzysowych. Należy dążyć do dywersyfikacji powiązań gospodarczych, aby zmniejszyć zależność od jednego kierunku (wschodniego) i wzmocnić infrastrukturę krytyczną przed zagrożeniami hybrydowymi. Warto skupić się na stworzeniu regionalnego systemu zarządzania odpornością, który integrowałby różne sektory w celu szybkiego reagowania na szoki zewnętrzne.

Badanie ujawniło niską konkurencyjność gospodarki wynikającą z deficytów kompetencyjnych i technologicznych. Słabością jest reaktywny charakter wsparcia oraz niedostateczne wykorzystanie technologii cyfrowych w zarządzaniu i produkcji. Środki unijne i regionalne powinny być warunkowane budowaniem realnych konsorcjów nauka-biznes. Należy przesunąć akcent ze wspierania prostych inwestycji na innowacje produktowe, wymuszając wzrost udziału sektora prywatnego w nakładach na B+R. Konieczna jest stymulacja nakładów na B+R wewnątrz przedsiębiorstw oraz wsparcie procesów cyfryzacji (Cloud, AI, automatyzacja), przy jednoczesnym rozwijaniu kompetencji cyfrowych w administracji publicznej.

Niska efektywność transportu zbiorowego na słabo zaludnionych obszarach odcina młodzież z peryferii od edukacji i kultury, pogłębiając nierówności szans. Należy zmienić paradygmat transportowy z nastawionego na rentowność ekonomiczną na rentowność społeczną. Konieczna jest integracja transportu kolejowego i autobusowego w celu likwidacji „białych plam” komunikacyjnych. Mimo potencjału OZE, stan sieci dystrybucyjnej jest niezadowolający, brakuje magazynów energii i systemów stabilizujących. Bez modernizacji sieci energetycznej (szczególnie na terenach wiejskich) dalszy rozwój OZE będzie ograniczony. Analiza SWOT wskazuje na rosnące napięcie między potrzebą rozwoju infrastrukturalnego a ochroną walorów przyrodniczych.

Należy dążyć do wzmacniania roli trzeciego sektora. Warto wdrażać mechanizmy budowania podmiotowości NGO. Należy wspierać małe, wiejskie organizacje poprzez granty instytucjonalne (na rozwój, nie tylko na projekty). Rozproszone środowiska biznesowe i brak silnych relacji między nauką a biznesem uniemożliwiają skuteczne wdrażanie inteligentnych specjalizacji. Wsparcie powinno zostać skierowane na budowę klastrów i sieci współpracy, które przełamają silosowość<sup>149</sup> działań. Należy również położyć nacisk na aktywizację grup zagrożonych wykluczeniem (seniorzy, mieszkańcy terenów peryferyjnych), aby zapobiec ich trwałej pasywności i degradacji społecznej.

Analizując **szanse** regionu wskazane w analizie SWOT, w Strategii powinno znaleźć się odniesienie do możliwości wykorzystania sztucznej inteligencji, której wykorzystanie może istotnie wpływać na konkurencyjność podmiotów gospodarczych. Jednocześnie modyfikacji wymaga wskazanie dotyczące rozwoju

---

<sup>149</sup> Zjawisko polegające na braku koordynacji i wymiany informacji pomiędzy poszczególnymi podmiotami/ instytucjami lub jednostkami wewnątrz danej organizacji (tzw. „silosami”). Oznacza koncentrację jednostek wyłącznie na własnych celach cząstkowych i procedurach, bez uwzględnienia szerszego kontekstu strategicznego oraz możliwości osiągnięcia synergii z działaniami innych podmiotów/ jednostek wewnętrznych.

relacji międzynarodowych, zwłaszcza ze stroną rosyjską, co w obliczu aktualnej sytuacji jest niemożliwe. Region powinien być skoncentrowany na wzmacnianiu współpracy z państwami UE, NATO, państwami skandynawskimi, a zwłaszcza z regionami Morza Bałtyckiego. Szansą dla dalszego rozwoju regionu warmińsko-mazurskiego są jednak środki zewnętrzne, środki krajowe, europejskie, ukierunkowane na zieloną i cyfrową transformację oraz wzmacnianie odporności społeczno-gospodarczej regionów peryferyjnych. Postępująca cyfryzacja, możliwość pracy zdalnej (która upowszechniła się w obliczu pandemii COVID-19) otworzyła szansę dla regionu z uwagi na możliwość osiedlania się tutaj mieszkańców z innych części kraju, Europy. Jednocześnie napływ obywateli z Ukrainy związany z trwającą wojną, może potencjalnie przyczynić się do łagodzenia wyzwań społecznych i gospodarczych regionu związanych z depopulacją oraz niedoborem kapitału ludzkiego, obsady miejsc pracy, pod warunkiem skutecznej integracji i aktywizacji zawodowej tej grupy.

Szansą dla regionu są również działania wizerunkowe i promocyjne przyczyniające się do zmiany stereotypowego myślenia, pozwalające odejść od postrzegania regionu wyłącznie jako peryferyjnego. Zmiana narracji na rzecz postrzegania regionu jako miejsca o wysokiej jakości życia, z nastawieniem na działania prozdrowotne, opierającego się na regionalnych i lokalnych potencjałach będzie sprzyjać wzmacnianiu konkurencyjności i rozwojowi społeczno-gospodarczemu województwa.

Zidentyfikowane w badaniu **zagrożenia** mają charakter wielowymiarowy i wynikają zarówno z globalnych trendów (zmiany klimatyczne, cyfryzacja), jak i specyficznego położenia geograficznego regionu. Kluczowym wnioskiem jest konieczność przejścia od zarządzania reaktywnego (odpowiadania na kryzysy) do proaktywnego budowania systemów wczesnego ostrzegania i adaptacji. Położenie przygraniczne generuje negatywne postrzeganie regionu jako destynacji niebezpiecznej, co bezpośrednio oddziałuje w turystykę i inwestycje. **Należy budować narrację Warmii i Mazur nie jako obszaru zagrożonego, ale jako „wschodniej flanki bezpieczeństwa”.** Wymaga to lobbowania za lokalizacją inwestycji w **infrastrukturę podwójnego zastosowania (cywilno-wojskową), która poprawi dostępność transportową i telekomunikacyjną, jednocześnie służąc obronności.** Wskazana ekspozycja infrastruktury krytycznej i łączności na zakłócenia wymaga priorytetyzacji cyberbezpieczeństwa. Należy rozważyć stworzenie regionalnego wsparcia dla firm i samorządów w zakresie zabezpieczania danych i ciągłości działania systemów w przypadku ataków hybrydowych.

Utrata funkcji społeczno-gospodarczych przez mniejsze ośrodki jest zagrożeniem dla spójności terytorialnej. W tym kontekście warto zrewidować podejście do planowania usług publicznych, inwestując w mobilne usługi publiczne oraz cyfryzację (e-zdrowie, e-urząd), aby zapewnić dostępność usług przy malejącej bazie podatkowej i ludnościowej. Z uwagi na zagrożenia płynące z depopulacji, rozwój regionu powinien być ukierunkowany na tworzenie specjalistycznej oferty dla seniorów (opieka,

turystyka medyczna, rehabilitacja), co może stać się niszą gospodarczą regionu, wykorzystującą jego walory przyrodnicze.

Niekontrolowany ruch turystyczny oraz presja na obszary chronione stanowią zagrożenie dla przyrodniczego kapitału regionu. Konieczna jest dywersyfikacja produktu turystycznego w stronę turystyki całorocznej i jakościowej, a nie masowej. Niezbędna jest promocja turystyki zrównoważonej, która rozkłada presję na środowisko w czasie i przestrzeni.

## Rekomendacje

Tabela 17. Tabela rekomendacji. Rekomendacje programowe

Nr	Treść wniosku (strona w raporcie)	Treść rekomendacji (strona w raporcie)	Adresat rekomendacji	Sposób wdrożenia	Termin wdrożenia	Klasa rekomendacji	Obszar tematyczny
1.	W toku ewaluacji wybrzmiała potrzeba uzupełnienia wizji o kwestie bezpieczeństwa województwa warmińsko-mazurskiego. Bezpieczeństwo i odporność ze względu na wojnę w Ukrainie, jawią się obecnie jako czynnik istotny i warty zawarcia nie tylko w dokumencie strategicznym, lecz także w jego haśle przewodnim (czyli w wizji). (str. 20, str. 26)	Rekomenduje się wzmocnienie kwestii bezpieczeństwa w opisie stanowiącym rozwinięcie wizji województwa. Bezpieczeństwo powinno obejmować nie tylko sytuację geopolityczną, lecz także inne aspekty tworzące bezpieczne warunki do życia – cyberbezpieczeństwo, działania podejmowane w odpowiedzi na dezinformację, ochronę infrastruktury krytycznej, sytuację	Zarząd Województwa Warmińsko-Mazurskiego  Zespół ds. aktualizacji Strategii rozwoju społeczno-gospodarczego województwa warmińsko-mazurskiego  Strategiczna Grupa Robocza w Urzędzie Marszałkowskim Województwa Warmińsko-	W rozdziale „Wizja Województwa” (obecnie s. 7 Strategii), stanowiącym rozwinięcie wizji, należy dodać fragment odnoszący się do kwestii bezpieczeństwa.	IV kw. 2026 <sup>150</sup>	Strategiczna	System realizacji polityki spójności

<sup>150</sup> W przypadku przyjęcia przepisów zakładających wydłużenie terminu na wprowadzenie zmian do strategii rozwoju województw do 31 grudnia 2027 r., termin wdrożenia przedmiotowej rekomendacji to: IV kwartał 2027.

Nr	Treść wniosku (strona w raporcie)	Treść rekomendacji (strona w raporcie)	Adresat rekomendacji	Sposób wdrożenia	Termin wdrożenia	Klasa rekomendacji	Obszar tematyczny
		energetyczną, żywnościową czy klimatyczną. (str. 20, str. 26)	Mazurskiego w Olsztynie				
2.	Należy zauważyć, że od momentu wybuchu pandemii COVID-19 w 2020 r., a następnie wojny w Ukrainie, tj. 24 lutego 2022 roku, wymiar bezpieczeństwa publicznego uległ znacznemu rozszerzeniu, a budowanie bezpieczeństwa i odporności regionów stało się jednym z kluczowych priorytetów polityki rozwoju. Z uwagi na aktualną sytuację geopolityczną konieczne staje się podejmowanie	Rekomenduje się uzupełnienie zapisów Strategii, zwłaszcza w celu strategicznym „Mocne fundamenty”, o działania na rzecz zapewnienia bezpieczeństwa publicznego mieszkańców regionu oraz odporności w odpowiedzi na występujące i przyszłe kryzysy oraz sytuację geopolityczną.  (str. 97)	Zarząd Województwa Warmińsko- Mazurskiego  Zespół ds. aktualizacji Strategii rozwoju społeczno- gospodarczego województwa warmińsko- mazurskiego  Strategiczna Grupa Robocza w Urzędzie Marszałkowskim Województwa Warmińsko-	Zaleca się uzupełnienie strategii <i>Warmińsko-Mazurskie 2030</i> o kwestie zapewnienia szeroko rozumianego bezpieczeństwa. Należy dokonać szczegółowej analizy i uzupełnienia Strategii o działania, które będą wzmacniać bezpieczeństwo regionu i jego mieszkańców oraz odporność na kryzysy.	IV kw. 2026 <sup>151</sup>	Strategiczna	System realizacji polityki spójności

<sup>151</sup> W przypadku przyjęcia przepisów zakładających wydłużenie terminu na wprowadzenie zmian do strategii rozwoju województw do 31 grudnia 2027 r., termin wdrożenia przedmiotowej rekomendacji to: IV kwartał 2027.

Nr	Treść wniosku (strona w raporcie)	Treść rekomendacji (strona w raporcie)	Adresat rekomendacji	Sposób wdrożenia	Termin wdrożenia	Klasa rekomendacji	Obszar tematyczny
	działań z zakresu zapewnienia zarówno bezpieczeństwa obywateli (działania na rzecz obronności województwa), jak również działań mających na celu wzmacnianie odporności na wszelkiego rodzaju kryzysy (pandemia COVID-19, zagrożenia militarne, cyberataki, dezinformacja). (str. 97)		Mazurskiego w Olsztynie				
3.	Region starzeje się w alarmującym tempie. Udział osób w wieku poprodukcyjnym (seniorów) wzrósł w 2024 roku do 23,8%, co stanowi najszybszy	Rekomenduje się uzupełnienie zapisów Strategii w celu strategicznym „Kompetencje przyszłości” o działania z obszaru tzw. srebrnej	Zarząd Województwa Warmińsko-Mazurskiego Zespół ds. aktualizacji Strategii rozwoju	Zaleca się uzupełnienie strategii <i>Warmińsko-Mazurskie 2030</i> o kwestie dotyczące budowania w regionie systemu srebrnej	IV kw. 2026 <sup>152</sup>	Strategiczna	Rynek pracy

<sup>152</sup> W przypadku przyjęcia przepisów zakładających wydłużenie terminu na wprowadzenie zmian do strategii rozwoju województw do 31 grudnia 2027 r., termin wdrożenia przedmiotowej rekomendacji to: IV kwartał 2027.

Nr	Treść wniosku (strona w raporcie)	Treść rekomendacji (strona w raporcie)	Adresat rekomendacji	Sposób wdrożenia	Termin wdrożenia	Klasa rekomendacji	Obszar tematyczny
	wzrost tego wskaźnika w skali całego kraju. Proces starzenia się społeczeństwa połączony z ujemnym saldem migracji osób młodych („drenaż mózgow”), prowadzi do kurczenia się zasobów pracy. Może to stanowić barierę dla rozwoju regionu. (str. 56)	gospodarki, tj. na rzecz aktywizacji zawodowej osób starszych i utrzymywania w aktywności osób w wieku przed i po-emerytalnym. Należy także w dalszym ciągu rozwijać usługi medyczne i profilaktykę zdrowotną. (str. 37, str. 58)	społeczno-gospodarczego województwa warmińsko-mazurskiego  Strategiczna Grupa Robocza w Urzędzie Marszałkowskim Województwa Warmińsko-Mazurskiego w Olsztynie	gospodarki. Należy dokonać szczegółowej analizy i uzupełnienia Strategii o działania dedykowane osobom starszym.			
4.	Z punktu widzenia rozwoju gospodarczego regionu, pożądane jest przyciągnięcie inwestorów zagranicznych i krajowych, którzy ulokują w województwie swoje siedziby. Pozwoli to na stworzenie nowych miejsc pracy, a także rozwój lokalnej	Należy kontynuować lub zintensyfikować starania związane z przyciągnięciem kluczowych inwestorów krajowych i zagranicznych. (str. 73-74, str. 75)	Zarząd Województwa Warmińsko-Mazurskiego	Należy kontynuować i zintensyfikować promocję gospodarczą regionu. Obecnie ze względu na sąsiedztwo obwodu królewieckiego, potencjalni inwestorzy mogą obawiać się o kwestie bezpieczeństwa. W	II kw. 2027	Operacyjna	Przedsiębiorczość, innowacyjność oraz badania i rozwój

Nr	Treść wniosku (strona w raporcie)	Treść rekomendacji (strona w raporcie)	Adresat rekomendacji	Sposób wdrożenia	Termin wdrożenia	Klasa rekomendacji	Obszar tematyczny
	przedsiębiorczości (dostawców, podwykonawców). (str. 73-74)			związku z tym należy w działaniach związanych z promocją gospodarczą regionu podkreślać, że region jest bezpieczny. Podobny przekaz powinien być kierowany ze strony regionu do innych podmiotów mogących zaangażować się w ten proces, np. SSE, PAIH, MRiT, PARP.			
5.	W Strategii funkcjonują zapisy mówiące o trzech głównych inteligentnych specjalizacjach regionu, a tymczasem od roku 2022 istnieje czwarta IS „Zdrowe życie”.	Podczas aktualizacji Strategii należy dodać zapisy o IS „Zdrowe życie”. (str. 74)	Zarząd Województwa Warmińsko- Mazurskiego  Zespół ds. aktualizacji Strategii rozwoju	Dodanie zapisów w Strategii nt. IS „Zdrowe życie”.	IV kw. 2026 <sup>153</sup>	Strategiczna	Przedsiębiorczość, innowacyjność oraz badania i rozwój

<sup>153</sup> W przypadku przyjęcia przepisów zakładających wydłużenie terminu na wprowadzenie zmian do strategii rozwoju województw do 31 grudnia 2027 r., termin wdrożenia przedmiotowej rekomendacji to: IV kwartał 2027.

Nr	Treść wniosku (strona w raporcie)	Treść rekomendacji (strona w raporcie)	Adresat rekomendacji	Sposób wdrożenia	Termin wdrożenia	Klasa rekomendacji	Obszar tematyczny
	(str. 74)		społeczno- gospodarczego województwa warmińsko- mazurskiego  Strategiczna Grupa Robocza w Urzędzie Marszałkowskim Województwa Warmińsko- Mazurskiego w Olsztynie				
6.	Kluczowe znaczenie dla rozwoju ekonomicznego północno-zachodniej części regionu ma inwestycja w Port morski w Elblągu. Może ona oddziaływać na cały MOF Elbląg i przyczynić się do minimalizacji zagrożeń	W Strategii należy większą wagę przypisać znaczeniu inwestycji w Port morski w Elblągu na rozwój gospodarczy. (str. 74)	Zarząd Województwa Warmińsko- Mazurskiego  Zespół ds. aktualizacji Strategii rozwoju społeczno- gospodarczego	Dodanie zapisów nt. Portu morskiego w Elblągu w opisie celu strategicznego „Inteligentna produktywność” (obecnie są jedynie w celu strategicznym „Mocne	IV kw. 2026 <sup>154</sup>	Strategiczna	Przedsiębiorczość, innowacyjność oraz badania i rozwój

<sup>154</sup> W przypadku przyjęcia przepisów zakładających wydłużenie terminu na wprowadzenie zmian do strategii rozwoju województw do 31 grudnia 2027 r., termin wdrożenia przedmiotowej rekomendacji to: IV kwartał 2027.

Nr	Treść wniosku (strona w raporcie)	Treść rekomendacji (strona w raporcie)	Adresat rekomendacji	Sposób wdrożenia	Termin wdrożenia	Klasa rekomendacji	Obszar tematyczny
	związanych z depopulacją tego obszaru. (str. 74)		województwa warmińsko-mazurskiego  Strategiczna Grupa Robocza w Urzędzie Marszałkowskim Województwa Warmińsko-Mazurskiego w Olsztynie	fundamenty”). Zapisy powinny znaleźć się na poziomie kierunków działań w celu operacyjnym „Wysoka konkurencyjność”.			
7.	Zalew Wiślany stanowi istotny potencjał rozwoju regionu, w szczególności po otwarciu kanału żeglugowego przez Mierzę Wiślaną oraz w związku z pogłębieniem toru wodnego do Portu morskiego w Elblągu. Jest obecnie możliwe, by w miejscowościach	Uwzględnienie inwestycji w infrastrukturę wodną na obszarze całego województwa, jako element wsparcia IS „Ekonomia wody”. (str. 74)	Zarząd Województwa Warmińsko-Mazurskiego  Zespół ds. aktualizacji Strategii rozwoju społeczno-gospodarczego województwa	Uwzględnienie w Strategii zapisów dotyczących inwestycji w infrastrukturę wodną na obszarze całego województwa (w tym nad Zalewem Wiślanym) w celu wzmocnienia firm	IV kw. 2026 <sup>155</sup>	Strategiczna	Przedsiębiorczość, innowacyjność oraz badania i rozwój

<sup>155</sup> W przypadku przyjęcia przepisów zakładających wydłużenie terminu na wprowadzenie zmian do strategii rozwoju województw do 31 grudnia 2027 r., termin wdrożenia przedmiotowej rekomendacji to: IV kwartał 2027.

Nr	Treść wniosku (strona w raporcie)	Treść rekomendacji (strona w raporcie)	Adresat rekomendacji	Sposób wdrożenia	Termin wdrożenia	Klasa rekomendacji	Obszar tematyczny
	położonych nad Zalewem rozwinęła się działalność związana z obsługą turystyki wodnej, w tym wpisująca się w ramy IS „Ekonomia wody”. Inwestycje w infrastrukturę wodną powinny więc dotyczyć nie tylko Wielkich Jezior Mazurskich, lecz także nabrzeża Zalewu. (str. 74)		warzyńsko-mazurskiego  Strategiczna Grupa Robocza w Urzędzie Marszałkowskim Województwa Warzyńsko-Mazurskiego w Olsztynie	działających w IS „Ekonomia wody”.			
8.	Powszechność i wzajemne pokrywanie się obszarów OSI doprowadziło do utraty ich strategicznego charakteru. Zrezygnowano z zasady koncentracji na wybranych problemach	Rekomenduje się uproszczenie systemu terytorialnego poprzez rezygnację z OSI wyznaczonych na poziomie regionalnym i pozostawienie w zaktualizowanej	Zarząd Województwa Warzyńsko-Mazurskiego  Zespół ds. aktualizacji Strategii rozwoju społeczno-gospodarczego	Wprowadzenie odpowiednich modyfikacji w zapisach zaktualizowanej Strategii i wpisanie w jej ramy wyłącznie OSI	IV kw. 2026 <sup>156</sup>	Strategiczna	Zróżnicowania terytorialne/ efekty przestrzenne

<sup>156</sup> W przypadku przyjęcia przepisów zakładających wydłużenie terminu na wprowadzenie zmian do strategii rozwoju województw do 31 grudnia 2027 r., termin wdrożenia przedmiotowej rekomendacji to: IV kwartał 2027.

Nr	Treść wniosku (strona w raporcie)	Treść rekomendacji (strona w raporcie)	Adresat rekomendacji	Sposób wdrożenia	Termin wdrożenia	Klasa rekomendacji	Obszar tematyczny
	na rzecz szerokiego wsparcia niemal całego województwa, co skutkuje rozmyciem efektów prowadzonych działań. (str. 124-125)	Strategii wyłącznie krajowych OSI. (str. 124-125)	województwa warmińsko-mazurskiego  Strategiczna Grupa Robocza w Urzędzie Marszałkowskim Województwa Warmińsko-Mazurskiego w Olsztynie	zaimplementowanych z poziomu krajowego.			
9.	Brak jest aktualnych danych GUS na temat poziomu ogólnego zaufania do ludzi w Polsce. Wskaźnik nie jest możliwy do monitorowania. (str. 132-133)	Rekomenduje się usunięcie z systemu monitoringu celu operacyjnego „Silny kapitał społeczny” wskaźnika <i>Poziom ogólnego zaufania (odsetek ufających innym ludziom)</i> , który nie jest możliwy do monitorowania.	Zarząd Województwa Warmińsko-Mazurskiego  Zespół ds. aktualizacji Strategii rozwoju społeczno-gospodarczego województwa	Usunięcie z systemu monitoringu celu operacyjnego „Silny kapitał społeczny” wskaźnika <i>Poziom ogólnego zaufania (odsetek ufających innym ludziom)</i> .	IV kw. 2026 <sup>157</sup>	Operacyjna	System realizacji polityki spójności

<sup>157</sup> W przypadku przyjęcia przepisów zakładających wydłużenie terminu na wprowadzenie zmian do strategii rozwoju województw do 31 grudnia 2027 r., termin wdrożenia przedmiotowej rekomendacji to: IV kwartał 2027.

Nr	Treść wniosku (strona w raporcie)	Treść rekomendacji (strona w raporcie)	Adresat rekomendacji	Sposób wdrożenia	Termin wdrożenia	Klasa rekomendacji	Obszar tematyczny
		(str. 132-133)	warmińsko- mazurskiego  Strategiczna Grupa Robocza w Urzędzie Marszałkowskim Województwa Warmińsko- Mazurskiego w Olsztynie				
10.	Największym problemem z monitorowaniem Strategii jest czynnik ludzki. Dane są zbierane od bardzo wielu interesariuszy. Formularz przekazywania danych nie jest dla nich czytelny, prosty do uzupełnienia czy intuicyjny. Załączana instrukcja jest również bardzo rozbudowana.	Rekomenduje się działania informacyjne mające na celu zwiększenie zaangażowania interesariuszy, a także uproszczenie systemu zbierania danych. (str. 135)	Departament Polityki Regionalnej Urzędu Marszałkowskiego Województwa Warmińsko- Mazurskiego w Olsztynie	Zwiększenie intensywności dzielenia się wiedzą na temat monitoringu przez samorząd województwa z interesariuszami oraz uproszczenie i zredagowanie instrukcji załączanej do formularza przekazywania	IV kw. 2026 <sup>158</sup>	Operacyjna	System realizacji polityki spójności

<sup>158</sup> W przypadku przyjęcia przepisów zakładających wydłużenie terminu na wprowadzenie zmian do strategii rozwoju województw do 31 grudnia 2027 r., termin wdrożenia przedmiotowej rekomendacji to: IV kwartał 2027.

Nr	Treść wniosku (strona w raporcie)	Treść rekomendacji (strona w raporcie)	Adresat rekomendacji	Sposób wdrożenia	Termin wdrożenia	Klasa rekomendacji	Obszar tematyczny
	(str. 135)			danych, zgodnie z zasadami prostego języka.			
11.	Nie wszystkie działania realizujące cele strategiczne są promowane w bezpośrednim odniesieniu do Strategii. W wywiadach wskazywano, że obecny wizerunek regionu budowany jest głównie przez pryzmat konkretnych podejmowanych inwestycji i funduszy (szczególnie unijnych) z których inwestycje te są finansowane, a nie jako realizacja celów strategicznych województwa. (str. 141-142)	Zalecane jest zwiększenie komunikacji ukazującej to, w jaki sposób interwencje realizowane w województwie przyczyniają się do realizacji strategii <i>Warmińsko-Mazurskie 2030</i> . (str. 143)	Departament Polityki Regionalnej Urzędu Marszałkowskiego Województwa Warmińsko-Mazurskiego	Prezentowanie na stronach internetowych i w mediach społecznościowych prowadzonych m.in. przez Urząd najciekawszych interwencji (tak zwanych dobrych praktyk), które wspierają realizację Strategii.	IV kw. 2026	Operacyjna	Informacja i promocja

Nr	Treść wniosku (strona w raporcie)	Treść rekomendacji (strona w raporcie)	Adresat rekomendacji	Sposób wdrożenia	Termin wdrożenia	Klasa rekomendacji	Obszar tematyczny
12.	Warmia i Mazury mierzą się w ostatnich latach z narastającym problemem migracji poza region, w związku z czym następuje proces depopulacji. Z drugiej strony czynniki geopolityczne sprawiają, że do regionu przyjeżdża coraz więcej migrantów. (str. 154, 156)	Zalecane jest opracowanie i wdrożenie kompleksowej, dwutorowej polityki: integracyjnej oraz migracyjnej woj. warmińsko-mazurskiego, lub zmian w celach strategicznych i operacyjnych mających na celu niwelowanie luk kompetencyjnych na rynku pracy oraz zwiększenie poczucia tożsamości nowych mieszkańców, poprzez stworzenie dla nich mechanizmów wsparcia. (str. 154, 156)	Zarząd Województwa Warmińsko-Mazurskiego  Zespół ds. aktualizacji Strategii rozwoju społeczno-gospodarczego województwa warmińsko-mazurskiego  Strategiczna Grupa Robocza w Urzędzie Marszałkowskim Województwa Warmińsko-Mazurskiego w Olsztynie	Uwzględnienie w Strategii przy celu operacyjnym „Użyteczne kompetencje” kwestii przyciągnięcia pracowników spoza regionu (z kraju i zagranicy), zaś w celu operacyjnym „Ukształtowana tożsamość”, kwestii integracji migrantów.	IV kw. 2026 <sup>159</sup>	Strategiczna	Rynek pracy

<sup>159</sup> W przypadku przyjęcia przepisów zakładających wydłużenie terminu na wprowadzenie zmian do strategii rozwoju województw do 31 grudnia 2027 r., termin wdrożenia przedmiotowej rekomendacji to: IV kwartał 2027.

## Spis wykresów

Wykres 1. Ocena wizji Strategii pod kątem trafności, aktualności i realistyczności ..	19
Wykres 2. Rozkład odpowiedzi na pytanie „Czy identyfikuje Pan/i bariery w realizacji wizji Strategii?” .....	22
Wykres 3. Rozkład odpowiedzi na pytanie „Proszę wybrać kluczowe bariery, które oddziałują na realizację wizji Strategii” (pytanie wielokrotnego wyboru, wartości nie sumują się do 100%) .....	22
Wykres 4. Rozkład odpowiedzi na pytanie: Jakie działania podjęto w Państwa samorządzie w celu zwiększenia spójności ekonomicznej, społecznej i przestrzennej obszaru samorządu z resztą województwa? .....	29
Wykres 5. Wartość PKB na 1 mieszkańca w woj. warmińsko-mazurskim w latach 2020-2024 (zł) .....	30
Wykres 6. PKB na 1 mieszkańca jako % średniej krajowej w woj. warmińsko-mazurskim w latach 2020-2024 (%) .....	30
Wykres 7. PKB na 1 mieszkańca jako % średniej krajowej w poszczególnych województwach w roku 2020 (%) .....	31
Wykres 8. PKB na 1 mieszkańca jako % średniej krajowej w poszczególnych województwach w roku 2024 (%) .....	31
Wykres 9. Poziom PKB na 1 mieszkańca według parytetu siły nabywczej w porównaniu do średniej unijnej w Polsce oraz w woj. warmińsko-mazurskim w latach 2018-2023 .....	33
Wykres 10. Rozkład odpowiedzi na pytanie „Czy Pana/i zdaniem cel główny Strategii w zakresie spójności ekonomicznej (wzrost gospodarczy) jest skutecznie realizowany?” .....	34
Wykres 11. Rozkład odpowiedzi na pytanie „W jakim stopniu realizują Państwo w swoim samorządzie działania mające na celu realizację poszczególnych celów operacyjnych?” .....	50
Wykres 12. Rozkład odpowiedzi na pytanie: Czy uważają Państwo, że istnieje potrzeba aktualizacji poszczególnych celów operacyjnych Strategii? .....	58
Wykres 13. Rozkład odpowiedzi na pytanie „W jakim stopniu realizują Państwo w swoim samorządzie działania mające na celu realizację celu operacyjnego Satysfakcjonująca praca?” .....	61
Wykres 14. Rozkład odpowiedzi na pytanie „W jakim stopniu realizują Państwo w swoim samorządzie działania mające na celu realizację celu operacyjnego Inteligentna specjalizacja?” .....	65
Wykres 15. Rozkład odpowiedzi na pytanie Jakie działania w realizacji Strategii są w Pana/i odczuciu najskuteczniejsze? .....	67
Wykres 16. Rozkład odpowiedzi na pytanie „Czy Pana/i zdaniem polityka koncentracji na inteligentnych specjalizacjach pozytywnie wpłynęła na realizację celów Strategii?” .....	67
Wykres 17. Rozkład odpowiedzi na pytanie „Czy Pana/i samorząd jest zaangażowany w proces przedsiębiorczego odkrywania w regionie?” .....	68

Wykres 18. Rozkład odpowiedzi na pytanie W jakim stopniu realizują Państwo w swoim samorządzie działania mające na celu realizację celu operacyjnego „Wysoka konkurencyjność”?	71
Wykres 19. Rozkład odpowiedzi na pytanie „Na ile cele strategiczne określone w Strategii [w tym przypadku – „Inteligentna produktywność”] są nadal trafne? Prosimy o ocenę w skali 1 do 10, gdzie 1 oznacza ocenę najniższą, a 10 – najwyższą.”	72
Wykres 20. Rozkład odpowiedzi na pytanie „Na ile cele strategiczne określone w Strategii [w tym przypadku – „Inteligentna produktywność”] są nadal aktualne? Prosimy o ocenę w skali 1 do 10, gdzie 1 oznacza ocenę najniższą, a 10 – najwyższą.”	76
Wykres 21. Rozkład odpowiedzi na pytanie czy istnieje potrzeba aktualizacji poszczególnych celów operacyjnych Strategii [w zakresie celu strategicznego „Inteligentna produktywność”]?	76
Wykres 22. Rozkład odpowiedzi na pytanie „W jakim stopniu realizują Państwo w swoim samorządzie działania mające na celu realizację poszczególnych celów operacyjnych?”	82
Wykres 23. Rozkład odpowiedzi na pytanie: „Czy uważają Państwo, że istnieje potrzeba aktualizacji poszczególnych celów operacyjnych Strategii?”	89
Wykres 24. Odpowiedzi ankietowanych JST na pytanie: w jakim stopniu realizują Państwo w swoim samorządzie działania mające na celu realizację celu Silny kapitał społeczny?	92
Wykres 25. Odpowiedzi ankietowanych JST na pytanie: w jakim stopniu realizują Państwo w swoim samorządzie działania mające na celu realizację celu „Optymalna infrastruktura rozwoju”?	98
Wykres 26. Odpowiedzi przedstawicieli ankietowanych jednostek samorządu terytorialnego na pytanie: w jakim stopniu realizują Państwo w swoim samorządzie działania mające na celu realizację celu „Wyjątkowe środowisko przyrodnicze”?	101
Wykres 27. Odpowiedzi przedstawicieli ankietowanych jednostek samorządu terytorialnego na pytanie czy istnieje potrzeba aktualizacji poszczególnych celów operacyjnych Strategii?	102
Wykres 28. Rozkład odpowiedzi na pytanie: „Czy Pana/i zdaniem ukierunkowanie celów Strategii na obszary strategicznej interwencji (OSI) pozytywnie wpłynęło na osiągnięcie celów Strategii w ramach koordynowanych przez Pana/ią celów operacyjnych?”	109
Wykres 29. Rozkład odpowiedzi na pytanie: „Czy ukierunkowanie terytorialne na miejskie obszary funkcjonalne w ramach Strategii (tj. MOF Olsztyna, Elbląga, oraz Ełku) jest efektywnym rozwiązaniem w ramach koordynowanych przez Pana/ią celów operacyjnych?”	112
Wykres 30. Rozkład odpowiedzi na pytanie: „Jak, biorąc pod uwagę własne doświadczenia, oceniają Państwo współpracę w ramach OSI?”	114
Wykres 31. Rozkład odpowiedzi na pytanie: „Na ile inne działania, np. Lokalne Grupy Działania, Centrum Wsparcia Doradczego itp. wpływają na zmiany, które zachodzą na Państwa obszarze?”	116

Wykres 32. Rozkład odpowiedzi na pytanie: „Jak ocenia Pan/i wpływ innych inicjatyw, tj. Lokalne Grupy działania czy Centrum Wsparcia Doradczego na realizację celów Strategii w ramach koordynowanych przez Pana/ią celów operacyjnych?” .....	119
Wykres 33. Rozkład odpowiedzi na pytanie „Z jakich źródeł finansowane są działania, które podejmuje Państwo w ramach swojego samorządu na rzecz realizacji celów Strategii?” .....	127
Wykres 34. Rozkład odpowiedzi na pytanie „Jak oceniają Państwo przyjęty System Monitorowania Strategii? Prosimy o ocenę w skali 1 do 10, gdzie 1 oznacza ocenę najniższą, a 10 – najwyższą” .....	135
Wykres 35. Ocena poszczególnych aspektów przyjętego SMS, w skali 1 do 10, gdzie 1 oznacza ocenę najniższą, a 10 – najwyższą .....	136
Wykres 36. Rozkład odpowiedzi na pytanie: „Jakie uwarunkowania (rzeczywiste i potencjalne) mają pozytywny wpływ na realizację Strategii?” .....	144
Wykres 37. Rozkład odpowiedzi na pytanie: „Jakie uwarunkowania (rzeczywiste i potencjalne) mają negatywny wpływ na realizację Strategii?” .....	145
Wykres 38. Rozkład odpowiedzi na pytanie: „Czy zasoby kadrowe i organizacyjne w Państwa samorządzie są wystarczające do skutecznej realizacji działań wynikających ze Strategii na Państwa obszarze?” .....	146

## Spis tabel

Tabela 1. Bariery w realizacji wizji oraz podjęte działania minimalizujące ich wpływ	23
Tabela 2. Wartość wskaźnika dostępności komunikacyjnej w latach 2019–2025 (Suma średnich czasów dojazdu do Olsztyna z miast powiatowych województwa drogami oraz kolejną) .....	38
Tabela 3. Wskaźniki monitoringowe celu operacyjnego 1.1 „Użyteczne kwalifikacje i kompetencje” .....	43
Tabela 4. Wskaźniki monitoringowe celu operacyjnego 1.2 „Nowoczesne usługi” ....	45
Tabela 5. Wskaźniki monitoringowe celu operacyjnego 1.3 „Profesjonalne organizacje” .....	48
Tabela 6. Wskaźniki monitoringowe celu operacyjnego 2.1 „Satysfakcjonująca praca” .....	59
Tabela 7. Wskaźniki monitoringowe celu operacyjnego 2.2 „Inteligentna specjalizacja” .....	62
Tabela 8. Wskaźniki monitoringowe celu operacyjnego 2.3. „Wysoka konkurencyjność” .....	69
Tabela 9. Wskaźniki monitoringowe celu operacyjnego 3.1 „Inspirująca twórczość”	78
Tabela 10. Wskaźniki monitoringowe celu operacyjnego 3.2 „Efektywna współpraca” .....	79
Tabela 11. Wskaźniki monitoringowe celu operacyjnego 3.3 „Ukształtowana tożsamość” .....	81
Tabela 12. Wskaźniki monitoringowe celu operacyjnego 4.1. Silny kapitał społeczny .....	89

Tabela 13. Wskaźniki monitoringowe celu operacyjnego 4.2. „Optymalna infrastruktura rozwoju” .....	95
Tabela 14. Wskaźniki monitoringowe celu operacyjnego 4.3 „Wyjątkowe środowisko przyrodnicze” .....	99
Tabela 15. Źródła finansowania działań realizujących cele Strategii w latach 2020-2023.....	126
Tabela 16. Aktualizacja analizy SWOT.....	171
Tabela 17. Tabela rekomendacji. Rekomendacje programowe.....	188

### **Spis rysunków**

Rysunek 1. Monitoring Strategii Warmińsko-Mazurskie 2030 – źródła danych i system wskaźników .....	134
Rysunek 2. Nowy pakiet krajowych dokumentów strategicznych. ....	164
Rysunek 3. Cele Strategii Rozwoju Polski do 2035 roku .....	166