

Raport diagnostyczny



Portret partnerstwa

**Stowarzyszenie
Warmińsko-Mazurskich
Gmin Pogranicza**



GINA
BARTOSZYCE



GINA
BARCIANY



GINA
BRANIEWO



GINA
BUDRY



GINA
DUBENINKI



GINA
GÓROWO IŁAWECKIE



GINA
LELKOWO



MIASTO I GMINA
SĘPOL



GINA
SROKOWO

Raport diagnostyczny

Portret partnerstwa

**Stowarzyszenie
Warmińsko-Mazurskich
Gmin Pogranicza**



Raport diagnostyczny

Portret partnerstwa Stowarzyszenie Warmińsko-Mazurskich Gmin Pogranicza

Opracowanie

Związek Miast Polskich

Zespół autorski

Radomir Matczak (redakcja), Jakub Jaźwiec (konsultacja) przy wsparciu Grupy Roboczej

Kierownik projektu CWD

Jarosław Komża

Projekt „Pilotaż Centrum Wsparcia Doradczego” poprzez bezpośrednie doradztwo ZMP w strategicznym planowaniu rozwoju 38 partnerstw samorządowych, ma na celu popularyzowanie idei partnerstwa międzysamorządowego, wzmocnienie zdolności gmin i powiatów do podejmowania przemyślanej i celowej współpracy oraz planowania kompleksowych przedsięwzięć aktywizujących potencjał obszaru partnerstwa i budujących jego rozwój.

Dzięki współpracy Związku Miast Polskich, samorządów lokalnych i regionalnych oraz Ministerstwa Funduszy i Polityki Regionalnej, dla ponad 370 partnerskich gmin i powiatów z obszarów borykających się z problemami rozwojowymi przygotowywane są diagnozy sytuacji społeczno-gospodarczo-przestrzennej, a następnie strategie terytorialne oraz pakiety przedsięwzięć podnoszące jakość życia mieszkańców.

Projekt „Pilotaż Centrum Wsparcia Doradczego” realizowany jest w okresie od września 2020 do marca 2022 roku w ramach Programu Operacyjnego Pomoc Techniczna 2014-2020.

2021 © Związek Miast Polskich

Skład Partnerstwa

Gmina Barciany, Gmina Bartoszyce, Gmina Braniewo, Gmina Budry, Gmina Dubeninki, Gmina Górowo Iławeckie, Gmina Lelkowo, Gminą Sępól, Gmina Srokowo.

Skład Rady Partnerstwa

Marta Kamińska, Wójt Gminy Barciany (Przewodnicząca),
Andrzej Dycha, Wójt Gminy Bartoszyce,
Jakub Bornus, Wójt Gminy Braniewo,
Józef Markiewicz, Wójt Gminy Budry,
Ryszard Zieliński, Wójt Gminy Dubeninki,
Bożena Olszewska-Świtaj, Wójt Gminy Górowo Iławeckie,
Łukasz Skrzyszewski, Wójt Gminy Lelkowo,
Piotr Łazar, Zastępca Burmistrza Gminy Sępól (Zastępca Przewodniczącej),
Marek Olszewski, Wójt Gminy Srokowo.

Skład Grupy Roboczej

Anna Tereszko, Sekretarz, Gmina Barciany,
Monika Rybicka, Kierownik Referatu Organizacyjnego, Gmina Bartoszyce,
Joanna Jankowska, Podinspektor ds. oświaty i pozyskiwania funduszy, Gminy Braniewo,
Anna Kowalewska, Zastępca Wójta, Gmina Budry,
Anna Truchan, Podinspektor ds. obsługi Rady, Gmina Dubeninki,
Krzysztof Baran, Zastępca Wójta, Gmina Górowo Iławeckie (Koordynator),
Wiesława Bronacka, Kierownik Referatu Rozwoju Gospodarczego, Gmina Lelkowo,
Piotr Łazar, Zastępca Burmistrza, Gminy Sępól,
Małgorzata Cwalina, Skarbnik, Gmina Srokowo.



Spis treści

Wprowadzenie	9
1. Charakterystyka Partnerstwa	10
1.1. Podstawowe informacje	10
1.2. Powiązania funkcjonalne i funkcje wiodące	11
1.2.1. Powiązania funkcjonalne	11
1.2.2. Funkcje wiodące	12
1.3. Formy współpracy	12
1.4. Możliwości prowadzenia wspólnej polityki rozwoju	14
2. Portret statystyczny Pogranicza (2015-19)	15
2.1. Analiza ogólna	15
2.1.1. Ogólny poziom rozwoju Pogranicza	15
2.1.2. Gospodarczy wymiar rozwoju Pogranicza	16
2.1.3. Społeczny wymiar rozwoju Pogranicza	17
2.1.4. Przestrzenny (środowiskowy) wymiar rozwoju Pogranicza	18
2.1.5. Podsumowanie	19
2.2. Analiza pogłębiona	20
2.2.1. Sytuacja demograficzna	20
2.2.2. Ważniejsze usługi publiczne	22
2.2.3. Rynek pracy i aktywność społeczna	23
2.2.4. Lokalna aktywność gospodarcza i inwestycje publiczne	25
2.2.5. Środowiskowe uwarunkowania rozwoju	28
2.2.6. Podsumowanie	30
3. Potencjał, problemy, potrzeby i wyzwania	31
3.1. Potencjał Pogranicza	31
3.2. Problemy Pogranicza	32
3.3. Potrzeby Pogranicza	34
3.4. Wyzwania dla Pogranicza	36
Wykaz załączników	38



Wprowadzenie

Niniejszy raport powstał w okresie styczeń-marzec 2021 roku we współpracy doradców Związku Miast Polskich (ZMP) oraz członków Rady Partnerstwa „Stowarzyszenie Warmińsko-Mazurskich Gmin Pogranicza” i powołanej przez nią Grupy Roboczej.

Identyfikuje on kluczowe bariery, potencjały i wyzwania decydujące o kierunkach rozwoju obszaru Partnerstwa, otwierając prace nad strategią dla tego obszaru.

Przy tworzeniu Raportu wykorzystano szereg metod, technik i narzędzi badawczych, wśród których warto wyróżnić następujące:

1. Analiza dokumentów, w tym m.in. lokalnych i regionalnych strategii, planów i analiz.
2. Badania społeczne w formie on-line dotyczące: a) opinii mieszkańców; b) opinii lokalnych liderów; c) opinii i planów życiowych uczniów ostatnich klas szkół średnich.
3. Monitor Rozwoju Lokalnego (MRL) zbudowany w ZMP jako hurtownia danych zasilana z wielu źródeł publicznych i posiadająca rozwinięty moduł analityczny (<http://partnerstwa.monitorrozwoju.pl>).
4. Zasób kartograficzny ZMP umożliwiający wizualizację danych generowanych przez MRL, a także innych danych z rejestrów publicznych (np. POLTAX).
5. Bilans usług pozwalający na analizę popytu i podaży usług na obszarze Partnerstwa oraz na ocenę samowystarczalności tego obszaru i tworzących go gmin, a także na ocenę siły powiązań funkcjonalnych wewnątrz obszaru.
6. Matryca celów pozwalająca wstępnie zdiagnozować zbieżność celów strategicznych gmin obszaru Partnerstwa m.in. w oparciu o zapisy strategii ich rozwoju.
7. Drzewo problemów ułatwiające identyfikację katalogu problemów wspólnych dla obszaru Partnerstwa oraz związków przyczynowo-skutkowych między nimi.

Raport ma charakter wywoławczy (wstępny), jest tzw. raportem otwarcia. Jego treść nie stanowi źródła zobowiązań Stowarzyszenia Warmińsko-Mazurskich Gmin Pogranicza i może podlegać modyfikacji (refleksji) w toku dalszych prac nad strategią dla obszaru Partnerstwa.

1. Charakterystyka Partnerstwa

1.1. Podstawowe informacje

Stowarzyszenie Warmińsko-Mazurskich Gmin Pogranicza (dalej SWMGP) powstało w roku 2019. Tworzy je obecnie 10 gmin: Banie Mazurskie, Barciany, Bartoszyce (gmina wiejska), Braniewo (gmina wiejska), Budry, Dubeninki, Górowo Iławeckie, Lelkowo, Sępopol i Srokowo.

Statutowe cele SWMGP obejmują m.in. wszechstronny rozwój społeczno-gospodarczy obszarów graniczących z Obwodem Kaliningradzkim, zapewnienie gminom przygranicznym priorytetowych warunków pozyskiwania wsparcia finansowego dla przedsięwzięć rozwojowych, a także wzmocnienie współpracy z Obwodem Kaliningradzkim.

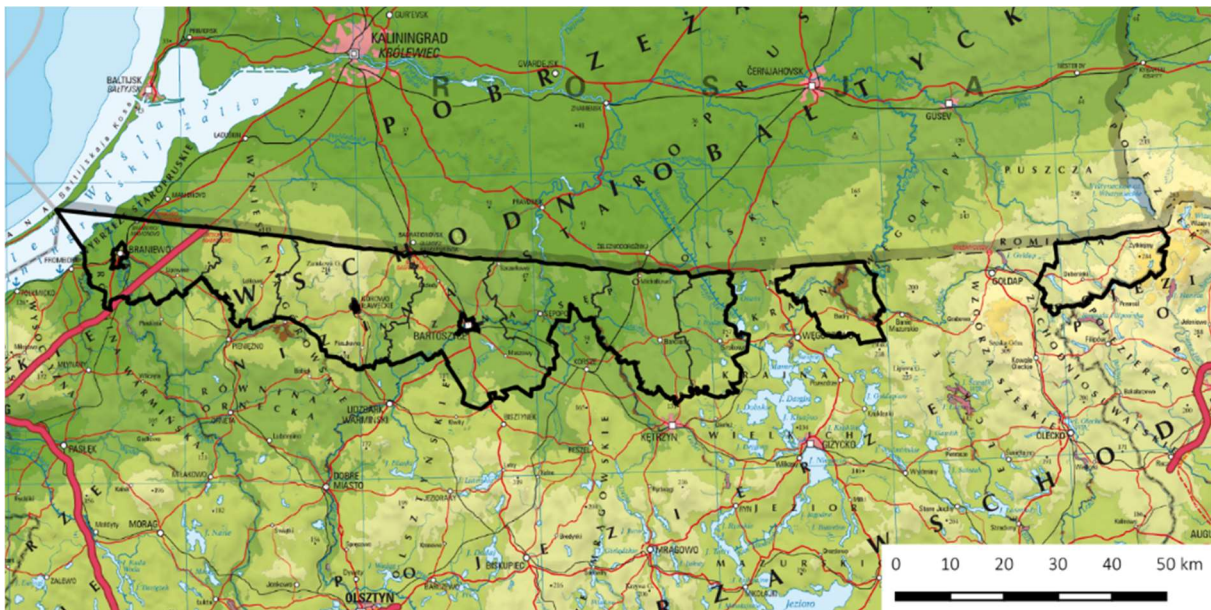
SWMGP planuje realizować swoje cele przede wszystkim poprzez współdziałanie w tworzeniu kluczowych dokumentów regionalnych, wspólne projekty i programy, a także współpracę z instytucjami i organizacjami o pokrewnych zadaniach w kraju i za granicą. Biorąc pod uwagę krótszy niż 2 lata okres działalności SWMGP, należy podkreślić, że jest to organizacja w początkowym stadium rozwoju¹.

W projekcie „Pilotaż Centrum Wsparcia Doradczego” uczestniczą wszystkie gminy tworzące SWMGP z wyjątkiem Bań Mazurskich. Dalszej analizie poddano więc 9 gmin, które na potrzeby niniejszego raportu nazwano Gminami Pogranicza (Partnerstwa) lub Pograniczem.

Wszystkie Gminy Pogranicza przylegają bezpośrednio do granicy polsko-rosyjskiej. Są one zlokalizowane w 5 powiatach województwa warmińsko-mazurskiego (braniewski, bartoszycki, kętrzyński, węgorzewski i gołdapski). Zajmują obszar blisko 2.500 tys. km², którego rozpiętość (od Braniewa do Dubeninek) wynosi ok. 200 km. Jest to przestrzeń cechująca się znaczącymi walorami przyrodniczymi i historyczno-kulturowymi, silnym ukierunkowaniem na rolnictwo (m.in. obszary po PGR-ach) oraz niskim zaludnieniem. Jego populacja w roku 2019 nieznacznie przekroczyła 48 tys. osób.

¹ Można już jednak dostrzec symptomy pogłębionej współpracy członków SWMGP. Dla przykładu, w lutym 2021 roku 7 gmin Stowarzyszenia wraz z partnerami rosyjskimi uruchomiło przygotowania do wspólnej realizacji projektu z zakresu oczyszczania ścieków komunalnych w ramach programu INTERREG Polska-Rosja 2021-2027.

Ryc. 1. Położenie Gmin Pogranicza



Źródło: Opracowanie ZMP na podstawie danych GUGiK oraz GDDKiA

1.2. Powiązania funkcjonalne i funkcje wiodące

1.2.1. Powiązania funkcjonalne

Z analiz (patrz: Załącznik 1) wynika, że Gminy Pogranicza zapewniają swoim mieszkańcom realizację podstawowych usług (np. opieka zdrowotna). Im bardziej zaawansowana jest usługa, tym rzadziej jest ona świadczona na terenie gminy (np. edukacja ponadpodstawowa, usługi prawne). Co więcej, usługi, które nie są zaspokajane w danej gminie najczęściej nie są też możliwe do realizacji na całym obszarze Gmin Pogranicza. Wynika to w dużej mierze z ich peryferyjnego położenia i niskiego potencjału ludnościowego. Mieszkańcy tych gmin realizują usługi wyższego rzędu przede wszystkim w sąsiednich miastach (Bartoszyce, Braniewo, Gołdap, Górowo Iławeckie, Kętrzyn, czy Węgorzewo), które nie należą do Partnerstwa.

Można wnioskować, że intensywność powiązań funkcjonalnych między Gminami Pogranicza jest dużo mniejsza niż intensywność relacji każdej z nich z najbliższym położonym miastem. Znajduje to potwierdzenie w przeprowadzonym badaniu mieszkańców Pogranicza (patrz: Załącznik 2), w którym znaczna część przebadanych stwierdziła, że nigdy nie odwiedza innych Gmin Pogranicza, stwierdzając jednocześnie, że poza Pogranicze wyjeżdża, by skorzystać m.in. ze specjalistycznych usług lekarskich, oferty kulturalnej (teatr, koncert, wystawa), czy też kursów i szkoleń. Obserwacje te zostały potwierdzone w badaniu opinii tzw. liderów Pogranicza (patrz: Załącznik 3).

1.2.2. Funkcje wiodące

Gminy Pogranicza mają cechy typowo wiejskie, a o ich funkcjach decydują przede wszystkim warunki dla prowadzenia działalności rolniczej, walory środowiska oraz tranzytowe (graniczne) położenie. Posługując się klasyfikacją zaproponowaną przez P. Śleszyńskiego i T. Komornickiego², można im przypisać różne funkcje wiodące:

Tabela 1. Funkcje wiodące gmin Pogranicza

Gmina	Funkcja wiodąca
Barciany, Budry	intensywna rolnicza
Górowo, Iławeckie, Lelkowo, Sępólno, Srokowo	umiarkowana rolnicza
Dubeninki	leśna, ochrony przyrody
Braniewo, Bartoszyce	rozwinęta transportowa

Źródło: Opracowanie własne

Żadna z Gmin Pogranicza nie pełni wobec pozostałych roli nadrzędnej. Spośród tego obszaru są więc nie tyle uzupełniające się funkcje (i wynikające z nich powiązania), ale przede wszystkim wspólnota wyzwań (problemów) w sferze społeczno-gospodarczej, a także niski – na tle kraju i regionu – poziom rozwoju oraz atrakcyjności zamieszkania i prowadzenia działalności gospodarczej.

1.3. Formy współpracy

Na obszarze Pogranicza mamy do czynienia z wieloma formami współpracy angażującej w różnym zakresie poszczególne gminy. I tak:

- 1) każda z gmin jest aktywna w jednej z pięciu działających na obszarze Pogranicza Lokalnych Grup Działania (LGD) lub Lokalnych Grup Rybackich (LGR)³;
- 2) wszystkie gminy oprócz Dubeninek należą do Związku Gmin Warmińsko-Mazurskich⁴;
- 3) wszystkie gminy oprócz Dubeninek i Srokowa należą do Stowarzyszenia Gmin RP Euroregionu Bałtyk⁵;
- 4) każda z gmin należy do jednego z czterech tzw. regionów gospodarki odpadami⁶.

² Klasyfikacja funkcjonalna gmin Polski na potrzeby monitoringu planowania przestrzennego, Przegląd Geograficzny, 2016, 88, 4, s. 469-488.

³ Braniewo i Lelkowo uczestniczą w LGD „Partnerstwo Północnej Warmii i Wysoczyzny Elbląskiej”; Górowo Iławeckie i Bartoszyce – LGD „Warmiński Zakątek”; Sępólno i Barciany – LGD „Barcja”; Budry, Srokowo – LGR „Wielkie Jeziora Mazurskie”, zaś Dubeninki – LGD „Lider w EGO”.

⁴ Utworzony w roku 1992. W jego skład wchodzi ponad 60 gmin z województwa warmińsko-mazurskiego.

⁵ Utworzone w roku 1998. W jego skład wchodzi 38 gmin z województw: pomorskiego i warmińsko-mazurskiego.

⁶ Gmina Braniewo i Lelkowo należą do Regionu Północnego obsługiwane przez Zakład Utylizacji Odpadów sp. z o.o. w Elblągu; gminy Bartoszyce, Górowo Iławeckie i Sępólno należą do Regionu Centralnego obsługiwane przez Zakład Gospodarki Odpadami Komunalnymi sp. z o.o. w Olsztynie; gminy Barciany, Budry i Srokowo należą do Regionu Północno-Wschodniego obsługiwane (z wyjątkiem Barcian) przez Zakład Unieszkodliwiania Odpadów Komunalnych Spytkowo sp. z o.o. w Giżycku; gmina Dubeninki należy do Regionu Wschodniego obsługiwane przez Przedsiębiorstwo Gospodarki Odpadami Eko- MAZURY sp. z o.o. w Elku.

Dodatkowo, na uwagę zasługuje aktywność gmin:

- 1) Barciany, Braniewo, Górowo Iławeckie – w ramach Związku Gmin Wiejskich RP⁷;
- 2) Barciany i Srokowo – w ramach Związku Gmin Barcja⁸;
- 3) Braniewo – w ramach Stowarzyszenia Żuławy⁹;
- 4) Dubeninki – w ramach Fundacji Rozwoju Regionu Gołdap¹⁰, a także w ramach Stowarzyszenia EGO Kraina Bociana¹¹;
- 5) Górowo Iławeckie – w ramach Stowarzyszenie Uzdrowisk Warmii i Mazur¹²;
- 6) Sępólno – w ramach międzynarodowego stowarzyszenie Cittaslow¹³.

Nie można tu pominąć aktywności Związku Warmińsko-Mazurskich Miast Pogranicza¹⁴, który, choć nie obejmuje żadnej z Gmin Pogranicza, to działa na tym samym obszarze i ma podobne cele.

Warto podkreślić, że wiele wspólnych przedsięwzięć gmin Pogranicza nie przybiera formy zinstytucjonalizowanej i jest oparta na wypracowanych wcześniej zasadach współpracy i wymiany informacji (np. inicjatywa gmin powiatu braniewskiego dotycząca organizacji przewozów pasażerskich o charakterze użyteczności publicznej).

Na obszarze Pogranicza działają także liczne oddolne (formalne i nieformalne) inicjatywy obywatelskie, które realizują różne przedsięwzięcia na rzecz społeczności lokalnych (np. akcje charytatywne, w tym zbiórki żywności lub pieniędzy, kampanie ekologiczne, czy też prowadzenie środowiskowych domów samopomocy). Aktywne są m.in. liczne koła gospodyń wiejskich, jednostki OSP, a także fundacje i stowarzyszenia.

⁷ Utworzony w roku 1993. Zrzesza 636 gmin wiejskich z całej Polski

⁸ Utworzony w roku 1993. W jego skład wchodzi także gminy: Kętrzyn, Kętrzyn (wiejska), Korsze i Reszel.

⁹ Powołane w roku 2002. W jego skład wchodzi 20 gmin i powiatów z województw pomorskiego i warmińsko-mazurskiego.

¹⁰ Powołana do życia w roku 1997. Jej fundatorem jest m.in. gmina Dubeninki.

¹¹ Powołane w roku 2004. W jego skład wchodzi powiaty, miasta i gminy z obszaru Elk-Gołdap-Olecko.

¹² Utworzone w roku 2019. W jego skład wchodzi także gminy: Frombork, Gołdap, Lidzbark Warmiński i Miłomłyn.

¹³ Powołane we Włoszech w roku 1998, skupia ponad 260 małych miast „dobrej jakości życia” z 30 krajów.

¹⁴ Utworzony w roku 2019. W jego skład wchodzi 4 miasta: Bartoszyce, Braniewo, Kętrzyn i Węgorzewo.

1.4. Możliwości prowadzenia wspólnej polityki rozwoju

Z analiz (patrz: Załącznik 4) wynika, że Gminy Pogranicza identyfikują obszary, w których widzą możliwość sformułowania wspólnych celów rozwojowych¹⁵.

Obejmują one przede wszystkim:

- a) edukację,
- b) integrację społeczną (w tym usługi senioralne),
- c) kulturę,
- d) gospodarkę (w tym turystykę i promocję),
- e) ochronę środowiska.

Tylko nieco słabiej Gminy Pogranicza wskazują na:

- a) ochronę zdrowia,
- b) transport zbiorowy,
- c) bezpieczeństwo,
- d) sprawną administrację (w tym e-administrację).

Stosunkowo najmniejszym wspólnym zainteresowaniem mogą cieszyć się długofalowe działania w obszarze mieszkalnictwa (w tym budownictwa socjalnego) oraz rynku pracy.

Podsumowując, wskazane wyżej obszary stanowią jeden z punktów wyjścia do pogłębionej analizy wspólnych problemów (wyzwań) i potencjałów Gmin Pogranicza. Analiza ta pomoże utworzyć drogę do sformułowania wspólnych celów rozwojowych dla tego obszaru.

¹⁵ Strategie gmin Pogranicza przyjmowane były w ciągu ostatnich 7 lat (głównie w latach 2014-2016), a ich horyzont czasowy albo się kończy (Budry, Górowo Iławeckie), albo rozciąga się na jeszcze kilka lat (Bartoszyce – 2022 r., Sępól – 2023 r., Barciany, Dubeninki, Srokowo – 2025 r.), przy czym Gmina Lelkowo nie przyjęła strategii rozwoju, a w przypadku Braniewa horyzont czasowy strategii gminnej nie został jednoznacznie określony (przyjmuje się, że jest nim rok 2021).

2. Portret statystyczny Pogranicza (2015-19)

W rozdziale wykorzystano m.in.:

- 1) dane statystyczne GUS gromadzone i przetwarzane w Monitorze Rozwoju Lokalnego (MRL)¹⁶;
- 2) dane z innych rejestrów publicznych (np. POLTAX);
- 3) wyniki badań społecznych zrealizowanych dla Pogranicza (Załączniki: 2, 3, 6).

2.1. Analiza ogólna

MRL, czerpiąc dane ze statystyki publicznej, generuje wskaźniki syntetyczne, które wskazują na to, jak w każdym z analizowanych zagadnień¹⁷ prezentuje się dana gmina i całe Pogranicze względem tzw. grup porównawczych złożonych z tych polskich gmin, które mają zbliżone cechy strukturalne i uwarunkowania rozwojowe¹⁸.

Wskaźnik syntetyczny dla całego Pogranicza jest średnią ważoną wskaźników syntetycznych dla wszystkich gmin Pogranicza uwzględniającą liczbę ich mieszkańców. Dodatnia (ujemna) wartość wskaźnika oznacza sytuację korzystniejszą (gorszą) niż przeciętnie w grupie porównawczej. Wartości wskaźników syntetycznych¹⁹ dla całego Pogranicza (z podziałem na wymiary, obszary i podobszary), a także dla poszczególnych gmin zebrano osobno (patrz: Załącznik 5).

2.1.1. Ogólny poziom rozwoju Pogranicza

Wartość ogólnego wskaźnika rozwoju jest ujemna i obniżyła się w latach 2015-2019. Aspekty, które o tym zdecydowały omówiono poniżej. Warto już tu zwrócić jednak uwagę na to, że wszystkie Gminy Pogranicza notują ujemną wartość wskaźnika (znajdują się na lewo od osi Y), która na dodatek w przypadku 7 gmin pogorszyła się w analizowanym okresie (znajdują się poniżej osi X).

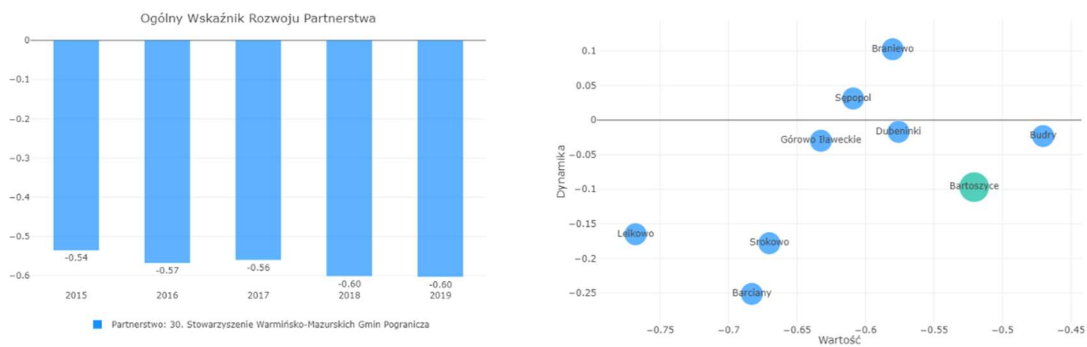
¹⁶ Źródło: <https://partnerstwa.monitorrozwoju.pl>, dostęp w dniu 20.03.2021 r.

¹⁷ MRL umożliwia sformułowanie wskaźników syntetycznych na kilku poziomach: a) wskaźnik ogólny; b) wskaźniki dla 3 wymiarów: gospodarczego, społecznego i środowiskowego; c) wskaźniki dla 12 obszarów w ramach tych wymiarów; d) wskaźniki dla 48 podobszarów w ramach tych obszarów; e) wskaźniki bazowe dla każdego z podobszarów (łącznie ponad 150 wskaźników opartych o dane statystyki publicznej).

¹⁸ Zgodnie z klasyfikacją zaproponowaną przez P. Śleszyńskiego i T. Komornickiego (patrz: Rozdział I), Gminy Pogranicza zostały zaliczone do następujących grup porównawczych: Bartoszyce i Braniewo – grupa F4 (gminy wiejskie o rozwiniętej funkcji transportowej); Barciany i Budry – grupa H4 (gminy wiejskie o intensywnej funkcji rolniczej); Sępólno – grupa I3 (gminy miejsko-wiejskie o umiarkowanej funkcji rolniczej); Górowo Iławeckie, Lelkowo Srokowo – grupa I4 (gminy wiejskie o umiarkowanej funkcji rolniczej); Dubeninki: grupa J4 (gminy wiejskie ekstensywnie zagospodarowane).

¹⁹ Przedstawione w tym rozdziale dane z MRL obrazują stan na koniec 2019 roku oraz zmiany, jakie zaszły w latach 2015-2019.

Ryc. 2. Ogólny wskaźnik rozwoju Pogranicza: dynamika i rozbiecie na gminy

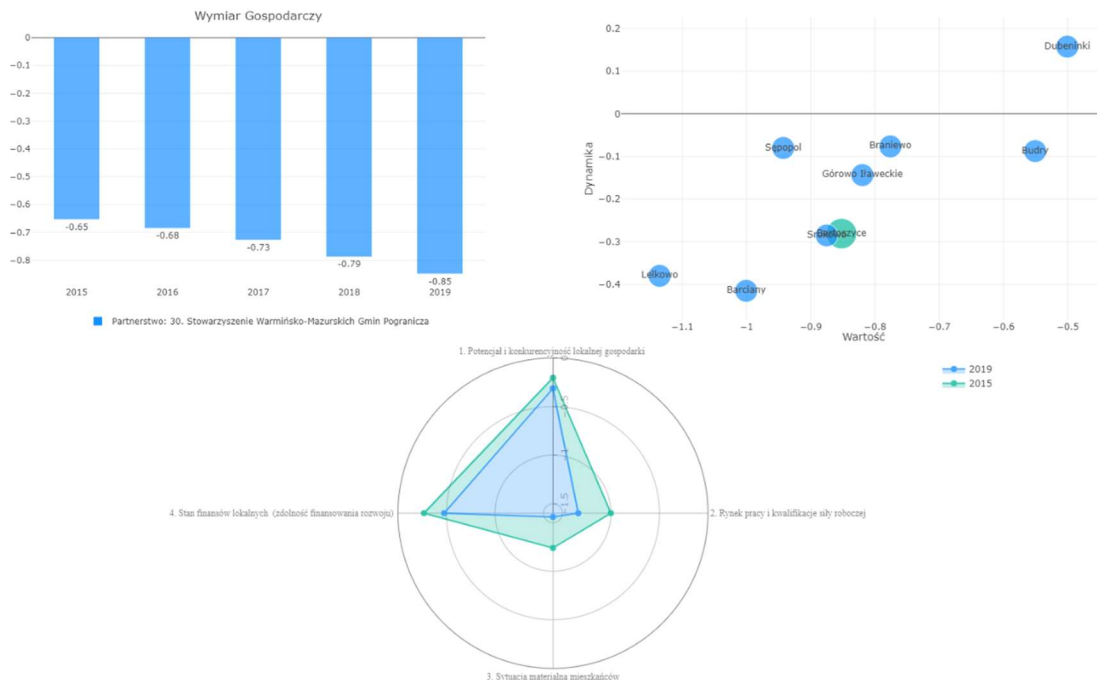


Źródło: MRL

2.1.2. Gospodarczy wymiar rozwoju Pogranicza

O względnie niskiej wartości ogólnego wskaźnika rozwoju (pkt. 2.1.1.) w największej mierze decyduje wskaźnik obrazujący gospodarczy rozwój Pogranicza. Jego wartość jest ujemna, a negatywna dynamika – wyraźna. Wszystkie gminy notują jego ujemną wartość (a więc poziom ich rozwoju jest niższy od ich odpowiedników w Polsce), a tylko jedna ma pozytywną dynamikę zmian (Dubienki).

Ryc. 3. Wskaźnik rozwoju gospodarczego Pogranicza: dynamika i rozbiecie na gminy



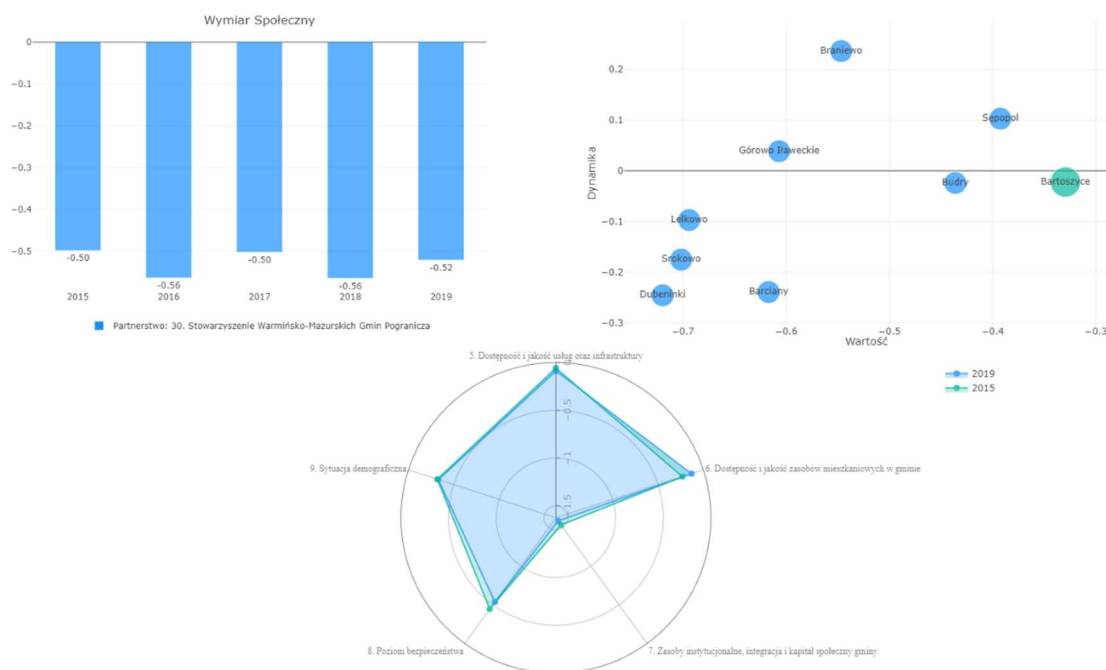
Źródło: MRL

Taki obraz wynika przede wszystkim ze względnego pogorszenia się sytuacji materialnej mieszkańców (o czym świadczy wciąż bardzo wysoka na tle innych gmin w kraju liczba przyznawanych dodatków mieszkaniowych), a także sytuacji na rynku pracy (o czym świadczy m.in. relatywnie wolny spadek odsetka osób bezrobotnych poniżej 25 roku życia).

2.1.3. Społeczny wymiar rozwoju Pogranicza

Wskaźnik rozwoju społecznego Pogranicza zachowuje na przestrzeni ostatnich lat dość stabilną ujemną wartość. Oznacza to, że pozycja Pogranicza, choć słabsza niż przeciętnie w podobnych gminach, to jednak zasadniczo nie pogarsza się względem nich. Choć wszystkie Gminy Pogranicza notują ujemne wartości wskaźnika, to jednak trzy z nich (Braniewo, Sępoleń, Górowo Iławeckie) zaczynają poprawiać swoją pozycję, a dwie (Bartoszyce i Budry) przestają przesuwają się w dół stawki.

Ryc. 4. Wskaźnik rozwoju społecznego Pogranicza: dynamika i rozbięcie na gminy



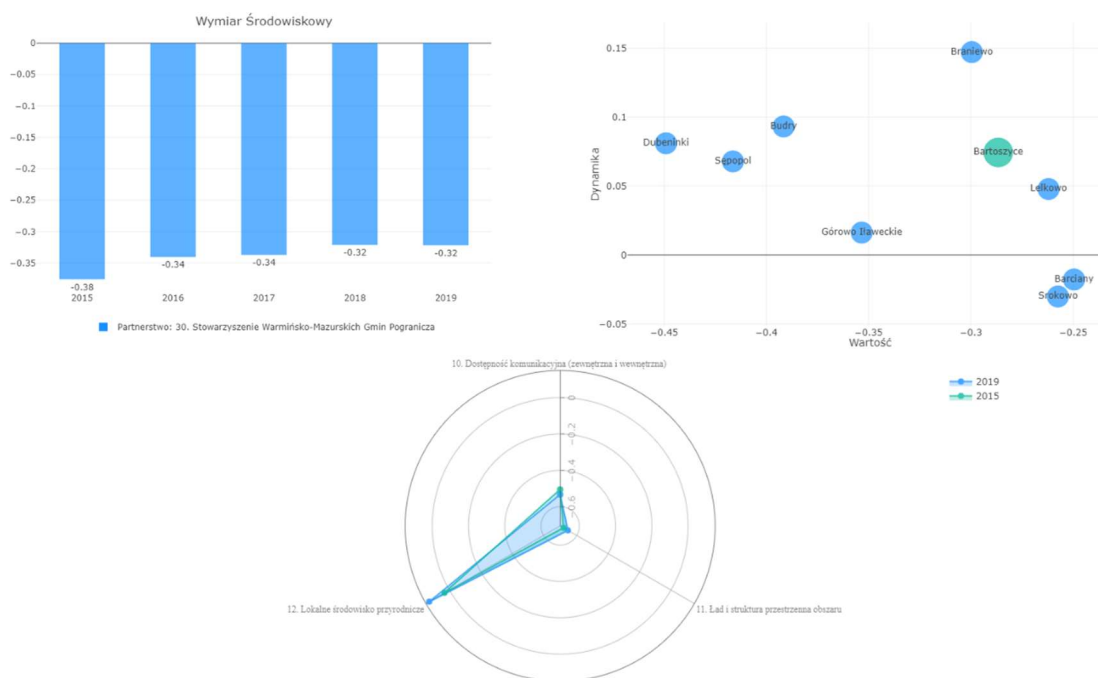
Źródło: MRL

Obszarem, gdzie nastąpiła spora względna poprawa są zasoby mieszkaniowe (chodzi tu przede wszystkim o dostępność mieszkań mierzoną wskaźnikiem powierzchni, jaką można kupić za przeciętne wynagrodzenie). Z drugiej strony obszarem, gdzie sytuacja wygląda względnie najgłębiej i pogarsza się na tle kraju jest integracja społeczna (widać to zwłaszcza przez pryzmat wskaźników obrazujących rozwarstwienie społeczne, m.in. w postaci utrzymującego się na ponadprzeciętnym poziomie odsetka osób korzystających ze środowiskowej pomocy społecznej).

2.1.4. Przestrzenny (środowiskowy) wymiar rozwoju Pogranicza

Wskaźnik rozwoju przestrzennego Pogranicza, choć przyjmuje wartość ujemną, to jako jedyny z trzech głównych wskaźników syntetycznych wykazuje stałą pozytywną tendencję w ciągu ostatnich lat. Nieco słabsza od przeciętnej pozycja Pogranicza ulega więc stopniowej poprawie. Bardzo wyraźną ilustracją tego procesu jest dodatnia dynamika zmian aż w siedmiu gminach Pogranicza (Braniewo, Budry, Dubeninki, Bartoszyce, Sępól, Lelkowo i Górowo Iławeckie).

Ryc. 5. Wskaźnik rozwoju przestrzennego Pogranicza: dynamika i rozbiecie na gminy



Źródło: MRL

Najbardziej pozytywnie wyróżniającym się obszarem jest środowisko przyrodnicze. Na tle innych podobnych gmin Pogranicze poprawia sposób gospodarowania zasobami środowiska (co odzwierciedlają m.in. wskaźniki jakości oczyszczania ścieków i redukcji zanieczyszczeń pyłowych), a także zapewnia lepszy dostęp do tych zasobów (potwierdzony m.in. wysokim udziałem lasów i innych terenów zielonych w powierzchni gmin). Z kolei obszarem, w którym sytuacja wygląda względnie źle, a na dodatek się pogarsza, jest dostępność komunikacyjna (widać to głównie przez pryzmat złej i nadal słabnącej pozycji gmin Pogranicza pod względem nasycenia drogami utwardzonymi).

2.1.5. Podsumowanie

Zdecydowanie największe deficyty Pogranicza wobec porównywalnych w kraju obszarów ujawniają się w wymiarze gospodarczym. Nakładają się tu dwie niesprzyjające okoliczności: niski punkt startu i niższa niż przeciętnie w kraju dynamika pozytywnych zmian, zwłaszcza w zakresie materialnych podstaw egzystencji mieszkańców. W wymiarze społecznym Pogranicze przestało natomiast rozwijać się wolniej niż podobne obszary, choć wciąż dużo do życzenia pozostawia sfera integracji społecznej, a w jej ramach – poziom nierówności społecznych. Z kolei w wymiarze przestrzennym Pogranicze ma relatywnie najlepszą pozycję wyjściową. Co więcej, obserwujemy ponadprzeciętną dynamikę pozytywnych zmian, które z jednej strony opierają się na coraz lepszym zarządzaniu cennymi zasobami środowiska, a z drugiej strony są hamowane przez bardzo powolny postęp w zakresie jakości i nasycenia infrastrukturą transportową.

Analizując poszczególne gminy Pogranicza, można dostrzec trzy (Lelkowo, Barciany, Srokowo), które wyróżniają się „in minus” nie tylko na tle podobnych obszarów w całej Polsce, ale także na tle samego Pogranicza. Dotyczy to przede wszystkim ogólnego wskaźnika rozwoju, a także wskaźnika rozwoju w wymiarze gospodarczym i społecznym (patrz: tabele poniżej).

Tabela 2. Względny poziom rozwoju Pogranicza w różnych obszarach i wymiarach

obszar / wymiar	wskaźnik	
	wartość (2019)	zmiana (2015-2019)
1. Potencjał i konkurencyjność lokalnej gospodarki	-0,31	-0,11
2. Rynek pracy i kwalifikacje siły roboczej	-1,34	-0,34
3. Sytuacja materialna mieszkańców	-1,56	-0,32
4. Stan finansów lokalnych (zdolność finansowania rozwoju)	-0,48	-0,21
wymiar gospodarczy	-0,85	-0,20
5. Dostępność i jakość usług oraz infrastruktury	-0,09	-0,03
6. Dostępność i jakość zasobów mieszkaniowych	-0,13	0,10
7. Zasoby instytucjonalne, integracja i kapitał społeczny	-1,59	-0,06
8. Poziom bezpieczeństwa	-0,54	-0,10
9. Sytuacja demograficzna	-0,33	-0,01
wymiar społeczny	-0,52	-0,02
10. Dostępność komunikacyjna (zewnętrzna i wewnętrzna)	-0,53	-0,03
11. Ład i struktura przestrzenna	-0,66	0,02
12. Lokalne środowisko przyrodnicze	0,13	0,10
wymiar przestrzenny	-0,32	0,06
POGRANICZE	-0,60	-0,06

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych MRL

Tabela 3. Względny poziom rozwoju Pogranicza w ujęciu gminnym

gmina	ogólny wskaźnik rozwoju		wymiar gospodarczy		wymiar społeczny		wymiar przestrzenny	
	wartość (2019)	zmiana (2015-19)	wartość (2019)	zmiana (2015-19)	wartość (2019)	zmiana (2015-19)	wartość (2019)	zmiana (2015-19)
Barciany	-0,68	-0,25	-1,00	-0,42	-0,62	-0,24	-0,25	-0,02
Bartoszyce	-0,52	-0,10	-0,85	-0,28	-0,33	-0,02	-0,29	0,07
Braniewo	-0,58	0,10	-0,78	-0,08	-0,55	0,24	-0,30	0,15
Budry	-0,47	-0,02	-0,55	-0,09	-0,44	-0,02	-0,39	0,09
Dubeninki	-0,58	-0,02	-0,50	0,16	-0,72	-0,25	-0,45	0,08
Górowo Iławeckie	-0,63	-0,03	-0,82	-0,14	-0,61	0,04	-0,35	0,02
Lelkowo	-0,77	-0,17	-1,14	-0,38	-0,69	-0,10	-0,26	0,05
Sępole	-0,61	0,03	-0,94	-0,08	-0,39	0,10	-0,42	0,07
Srokowo	-0,67	-0,18	-0,88	-0,20	-0,70	-0,18	-0,26	-0,03
POGRANICZE	-0,60	-0,06	-0,85	-0,20	-0,52	-0,02	-0,32	0,06

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych MRL

2.2. Analiza pogłębiona

Dla doprecyzowania obrazu Pogranicza przeprowadzono pogłębioną analizę w kilku ważnych obszarach, bazując na danych dostępnych w rejestrach publicznych. Jako tło dla obrazowanych zjawisk i procesów wykorzystano wyniki badań społecznych (patrz: Załączniki 2, 3 i 6).

2.2.1. Sytuacja demograficzna

Pogranicze jest jednym z obszarów o najniższej gęstości zaludnienia w Polsce (ok. 19 osób/ km²). Mamy tu do czynienia z szybką depopulacją i starzeniem się społeczeństwa. Najwyraźniej spada liczba osób w wieku przedprodukcyjnym (ponad 10% w ciągu 5 lat). Silny jest także spadek w grupie osób w wieku produkcyjnym (zwłaszcza w przedziale 20-24 lata). Już obecnie liczba osób w wieku poprodukcyjnym jest większa od populacji w wieku przedprodukcyjnym. Procesy te wynikają zarówno z ujemnego salda migracji, jak również z ujemnego przyrostu naturalnego. Prognozy demograficzne pokazują, że profil demograficzny Pogranicza może dalej się pogarszać, a liczebność grupy mieszkańców powyżej 65 roku życia będzie szybko rosła do roku 2030.

Tabela 4. Demograficzny profil Pogranicza

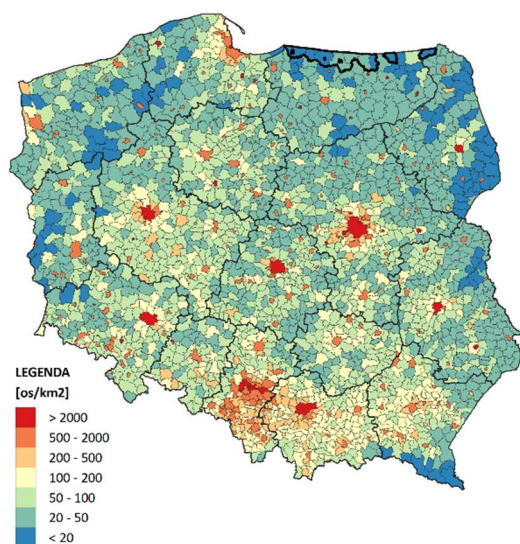
Wskaźnik	2015	2019	Zmiana
Ludność ogółem	50 175	48 085	-4,2%
Ludność w wieku produkcyjnym	32 525	30 561	-6,0%
Liczba mieszkańców w wieku 20-24	4 203	3 212	-23,6%
Liczba mieszkańców w wieku 60-64	3 123	3 524	12,8%
Ludność w wieku przedprodukcyjnym (do 17 lat)	9 392	8 415	-10,4%
Ludność w wieku poprodukcyjnym	8 258	9 109	10,3%
Łączny efekt migracji i przyrostu naturalnego	-113	-520	360,2%
Saldo migracji	b.d.	-353	-
Przyrost naturalny	-113	-167	47,8%

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych MRL

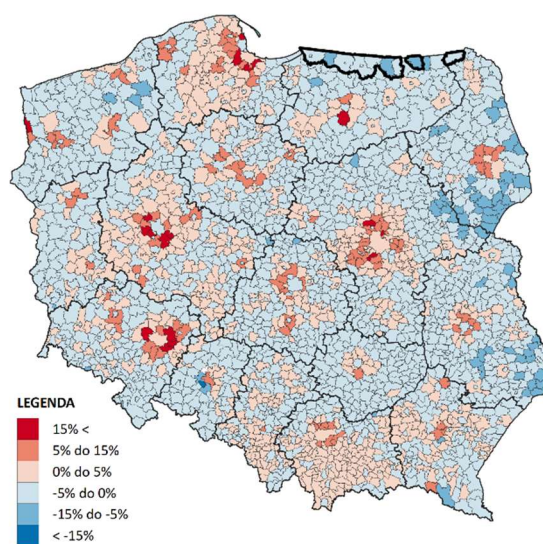
Negatywne przewidywania dotyczące emigracji z obszaru Pogranicza znajdują pośrednio swoje potwierdzenie w wynikach badania młodzieży (patrz: Załącznik 6), zgodnie z którym zaledwie 19% uczniów ostatnich klas szkół średnich chciałaby w przyszłości zamieszkać (pozostać) na Pograniczu. Jako kluczowe motywacje do opuszczenia tego obszaru młodzi ludzie wskazują m.in. płytki rynek pracy, ograniczone możliwości dalszego kształcenia i trudności w rozwijaniu własnego biznesu.

Ryc. 6. Obecna i prognozowana sytuacja demograficzna Pogranicza na tle kraju

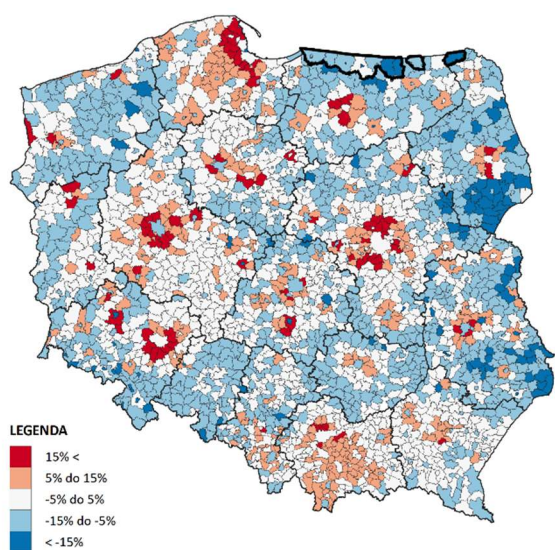
Gęstość zaludnienia (2019)



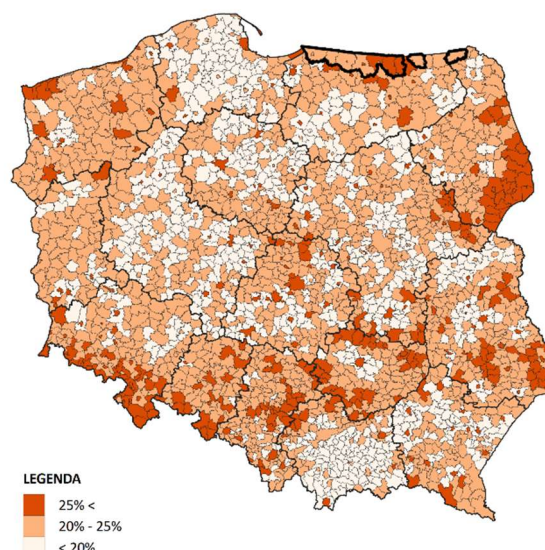
% zmiana liczby ludności (2015-2019)



Prognoza liczby ludności (2017-2030)



% ludności w wieku 65l. + (2030) - prognoza



Źródło: opracowanie ZMP na podstawie danych GUS za rok 2019 oraz Prognozy ludności gmin GUS na lata 2017-2030

2.2.2. Ważniejsze usługi publiczne

Populacja uczniów szkół podstawowych Pogranicza jest stabilna²⁰.

Tabela 5. Sytuacja Pogranicza w obszarze edukacji i opieki przedszkolnej

Wskaźnik	2015	2019	Zmiana
Liczba uczniów (szkoły podstawowe)	2 596	2 805	8,1%
Liczba absolwentów (szkoły podstawowe)	425	328	-22,8%
Liczba uczniów klas pierwszych (szkoły podstawowe)	506	334	-34,0%
Liczba nauczycieli (szkoły podstawowe)	227	299	31,8%
Wydatki na utrzymanie szkół podstawowych (zł)	29 419 935	37 630 618	27,9%
Liczba dzieci w wieku przedszkolnym (3-6 lat)	2133	1783	-16,4%
Liczba miejsc w przedszkolach	277	151	-45,5%
Liczba nauczycieli (przedszkola)	8	15	79,7%
Wydatki na utrzymanie przedszkoli (zł)	1 266 532	3 070 244	142,4%
Część oświatowa subwencji ogólnej (zł)	34 884 433	35 232 290	1,0%
Dochody w dziale oświata i wychowanie (zł)	3 396 800	3 801 182	11,9%
Wydatki ogółem na oświatę i wychowanie (zł)	57 241 353	58 704 338	2,6%

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych MRL

²⁰ Należy podkreślić, że stabilność ta ma charakter pozorny i jest efektem statystycznym reformy edukacji z roku 2017, kiedy uczniowie gimnazjów „powrócili” do szkół podstawowych, zwiększając ich liczebność. Nie ma to więc żadnego związku ze wzrostem wielkości populacji dzieci w wieku szkolnym.

Maleje jednak liczba absolwentów, a zwłaszcza uczniów klas pierwszych. Należy spodziewać się kontynuacji tego procesu w związku ze spadającą liczbą dzieci w wieku 3-6 lat. Jednocześnie znacząco rosną koszty utrzymania szkół, a także przedszkoli (nawet mimo znacznej redukcji liczby dostępnych w nich miejsc). Rosną też ogólne wydatki na oświatę i wychowanie, które w zaledwie ok. 60% są pokrywane z subwencji oświatowej.

Wyraźnie rośnie popyt na usługi zdrowotne wśród mieszkańców Pogranicza. Może mieć to związek z rosnącymi potrzebami starzejącej się populacji. Towarzyszy temu blisko 100% wzrost wydatków publicznych na ochronę zdrowia. Jednocześnie ponad połowa badanych mieszkańców Pogranicza wskazuje na pilną potrzebę poprawy jakości i dostępności opieki zdrowotnej (patrz: Załącznik 2).

Dostrzegalna – choć wolniejsza niż w innych częściach kraju (patrz: pkt. 2.1.3.) – jest poprawa sytuacji materialnej mieszkańców Pogranicza. Obrazuje ją m.in. spadek o 1/3 liczby osób korzystających ze środowiskowej pomocy społecznej oraz wyraźnie zredukowana liczba przyznanych dodatków mieszkaniowych, jak też spadek odsetka dzieci, których opiekunowie zostali objęci zasiłkami rodzinnymi.

Tabela 6. Sytuacja Pogranicza w obszarze zdrowia i pomocy społecznej

Wskaźnik	2015	2019	Zmiana
Liczba porad lekarskich na 1000 mieszkańców	2 256	2 621	16,2%
Wydatki ogółem na ochronę zdrowia (zł)	607 507	1 193 288	96,4%
Korzystający ze środowiskowej pomocy społecznej	10 569	7 047	-33,3%
Liczba przyznanych dodatków mieszkaniowych	12 348	8 928	-27,7%
Dzieci objęte zasiłkiem rodzinnym (%)	49,52	45,52	-4 pp.

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych MRL

2.2.3. Rynek pracy i aktywność społeczna

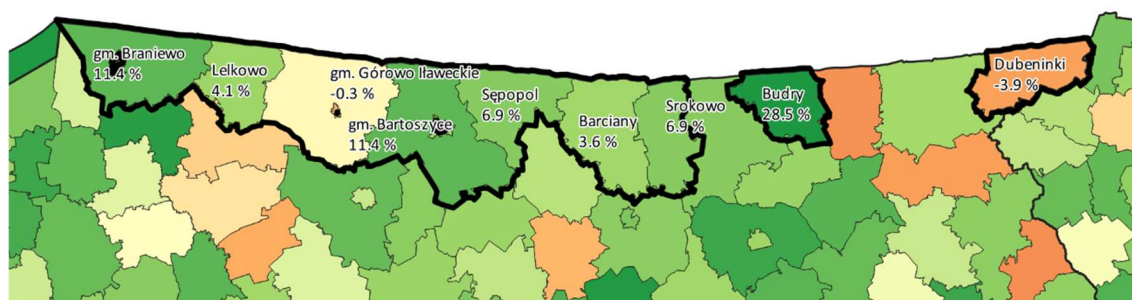
O trwałej pozytywnej tendencji na rynku pracy Pogranicza świadczy ponad 40% spadek liczby długotrwale bezrobotnych oraz wyraźny spadek wskaźnika bezrobocia, także wśród młodych. Na podstawie zeznań podatkowych można oszacować, że liczba miejsc pracy wrosła o ponad 1/3, przekraczając 9 tysięcy. Jednocześnie w roku 2019 ponad 21 tys. mieszkańców Pogranicza otrzymywała dochody z tytułu różnych form zatrudnienia, co oznacza ponad 7% wzrost w ciągu 5 lat. O rosnącej aktywności zawodowej mieszkańców świadczy także wyraźny wzrost liczby osób prowadzących działalność gospodarczą i coraz wyższy dodatni bilans zmian w rejestrze podmiotów gospodarczych. Niestety, na Pograniczu widać też silną tendencję do kurczenia się zasobów pracy – w ciągu pięciu lat spadek wielkości populacji w wieku produkcyjnym sięgnął niemal 2 tysięcy osób.

Tabela 7. Sytuacja Pogranicza w obszarze rynku pracy

Wskaźnik	2015	2019	Zmiana
Długotrwale bezrobotni (powyżej roku)	15 890	9 405	-40,8%
Bezrobotni w populacji w wieku produkcyjnym (%)	16,6	11,5	-5,1 pp.
Bezrobotni do 25 lat w populacji w wieku produkcyjnym (%)	2,8	1,5	-1,3 pp.
Długotrwale bezrobotni w populacji w wieku produkcyjnym (%)	11,4	7,0	-4,4 pp.
Liczba wystawionych PIT-11 przez pracodawców	6 594	9 004	36,5%
Liczba otrzymanych PIT-11 przez mieszkańców	19 638	21 114	7,5%
Liczba osób prowadzących działalność gospodarczą	1 643	1 851	12,7%
Spadek populacji w wieku produkcyjnym (poprzednie 5 lat)	-760	-1 964	158,4%

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych MRL

Ryc. 7. Liczba PIT-11 otrzymanych w gminach Pogranicza (zmiana 2015-2019)



Źródło: opracowanie ZMP na podstawie danych z systemu POLTAX

Poprawa aktywności zawodowej mieszkańców Pogranicza sprzyja umocnieniu różnych form aktywności obywatelskiej. Na uwagę zasługuje tu zwłaszcza wyraźne poszerzenie skali działań organizacji pozarządowych. Realizują one coraz ambitniejszy katalog zadań publicznych, których budżet w ciągu ostatnich lat wzrósł o prawie 370%. Wyraźnie poprawia się także kulturalne zaangażowanie mieszkańców oraz (w mniejszym zakresie) poziom ich czytelnictwa.

Tabela 8. Sytuacja Pogranicza w obszarze aktywności obywatelskiej

Wskaźnik	2015	2019	Zmiana
Dotacje do zadań publicznych realizowanych przez sektor NGO (zł)	245 736	1 154 739	369,9%
Czytelnicy bibliotek na 1 tys. mieszkańców	77	80	3,7%
Uczestnicy zajęć w ośrodkach kultury na 1 tys. mieszkańców	24	29	20,4%

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych MRL

2.2.4. Lokalna aktywność gospodarcza i inwestycje publiczne

O pozytywnych zmianach poziomu aktywności gospodarczej na Pograniczu pośrednio świadczy wzrost dochodów gmin z tytułu udziału w podatkach centralnych (PIT i CIT), a także z tytułu podatku od nieruchomości. Wzmożona aktywność gospodarcza odzwierciedlona jest także w rosnącej liczbie aktywnych firm, zwłaszcza mikroprzedsiębiorstw. Analizując sektory, widać, że najbardziej znaczący przyrost liczby firm nastąpił w budownictwie oraz pozostałych usługach, a także opiece zdrowotnej i pomocy społecznej. Nie bez znaczenia jest także wyraźny przyrost liczby miejsc noclegowych w sezonie letnim, co może świadczyć o rosnącej roli (agro-)turystyki na Pograniczu.

Tabela 9. Sytuacja Pogranicza w obszarze aktywności gospodarczej

Wskaźnik	2015	2019	Zmiana
Dochody z tytułu udziału w PIT (zł)	14 276 689	20 835 464	45,9%
Dochody z tytułu podatku od nieruchomości (zł)	12 398 643	14 744 942	18,9%
Dochody z tytułu podatku od nieruchomości, rolnego i leśnego (zł)	33 490 808	34 424 355	2,8%
Dochody z tytułu udziału w CIT (zł)	258 913	430 059	66,1%
Podmioty gosp. w rej. REGON	2 283	2 512	10,0%
Bilans rejestracji / wyrejestrowań podmiotów gospodarczych	+19	+169	+150
Liczba podmiotów zatrudniających 1-9 osób	2180	2424	11,2%
Liczba podmiotów zatrudniających 10-49 osób	92	77	-16,3%
Liczba podmiotów gospodarczych (budownictwo)	287	460	60,3%
Liczba podmiotów gospodarczych (handel i naprawy)	492	446	-9,3%
Liczba podmiotów gospodarczych (pozostałe usługi)	173	231	33,5%
Liczba podmiotów gospodarczych (przetwórstwo przemysłowe)	199	206	3,5%
Liczba podmiotów gospodarczych (zdrowie i pomoc społeczna)	107	127	18,7%
Liczba podmiotów gospodarczych (transport i magazynowanie)	115	123	7,0%
Liczba podmiotów gospodarczych (działalność profesjonalna)	75	88	17,3%
Miejsca noclegowe w obiektach hotelowych ogółem (lipiec)	107	240	124,3%

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych MRL

Lepsza koniunktura gospodarcza przełożyła się na wyraźny wzrost dochodów ogółem gmin Pogranicza. Niepokojący jest jednak ogólnie bardzo niski poziom dochodów własnych oraz spadek ich udziału w dochodach ogółem, a także silny wzrost wydatków bieżących owocujący znaczącym spadkiem wydatków majątkowych (głównie inwestycyjnych). Jednocześnie korzystnie zmienia się poziom tzw. nadwyżki operacyjnej (wzrósł ponad dwukrotnie), a poziom zadłużenia pozostaje stabilny.

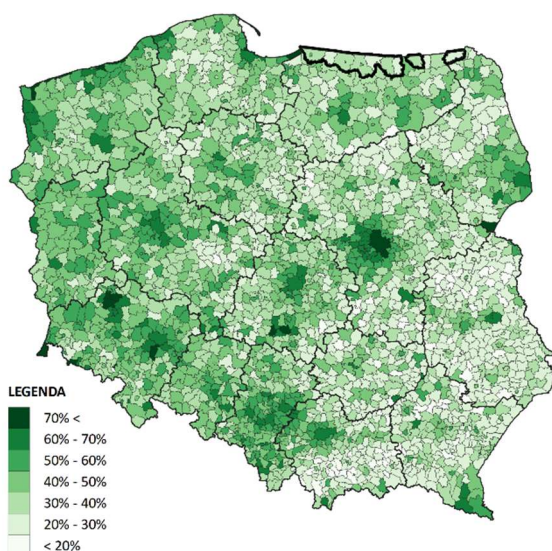
Tabela 10. Sytuacja gmin Pogranicza w zakresie dochodów i wydatków publicznych

Wskaźnik	2015	2019	Zmiana
Dochody ogółem (zł)	191 410 332	252 670 792	32,0%
Dochody własne (zł)	66 562 411	80 739 130	21,3%
Dochody własne w dochodach ogółem (%)	33,2	31,1	-2,1 pp.
Wydatki bieżące (zł)	160 608 025	219 898 150	36,9%
Wydatki majątkowe (zł)	36 706 307	22 146 409	-39,7%
Wydatki majątkowe w wydatkach ogółem (%)	17,5	8,8	-8,7 pp.
Nadwyżka operacyjna (zł)	8 961 586	19 792 266	120,9%
Kwota zadłużenia (zł)	61 322 960	62 222 803	1,5%

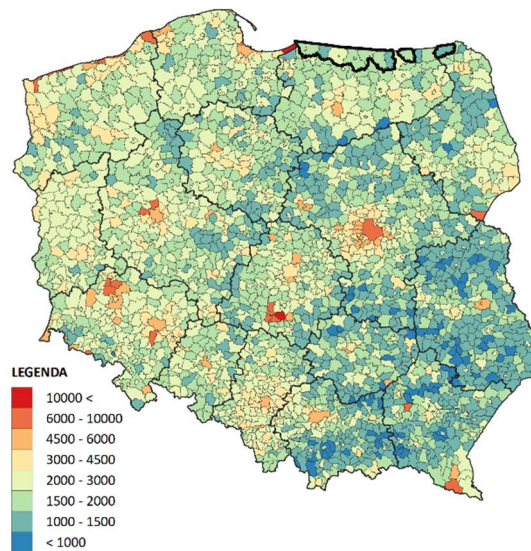
Źródło: opracowanie własne na podstawie danych MRL

Ryc. 8. Potencjał dochodów własnych w gminach Pogranicza

Dochody własne w dochodach ogółem

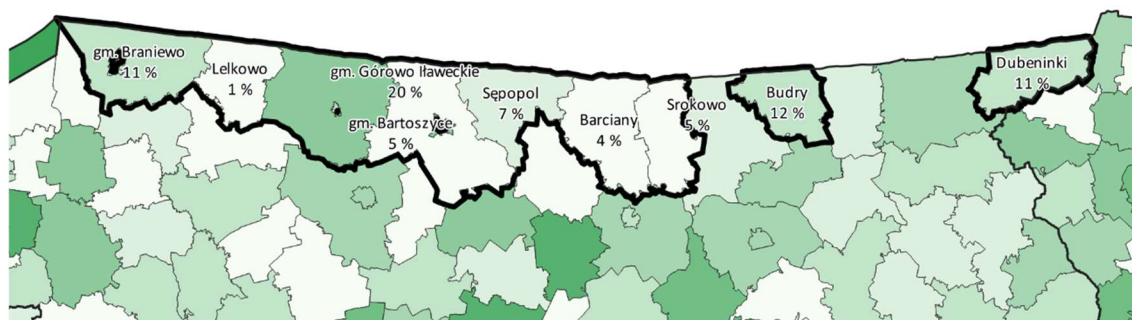


Dochody własne na mieszkańca



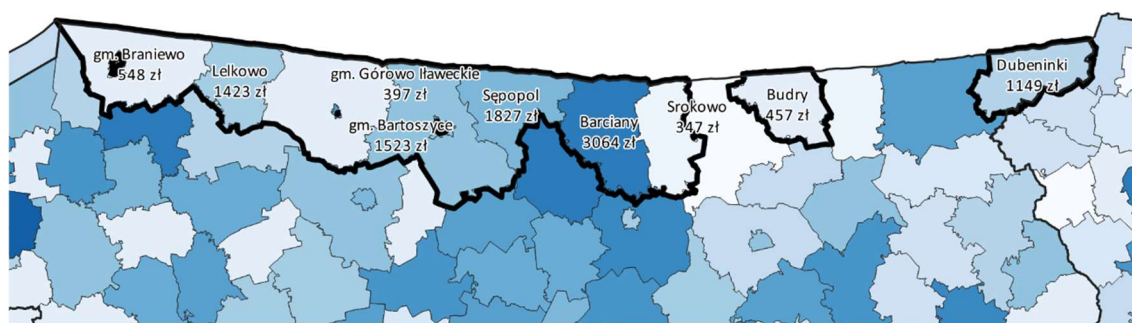
Źródło: opracowanie ZMP na podstawie sprawozdań budżetowych za 2019 r.

Ryc. 9. Udział wydatków majątkowych w wydatkach ogółem



Źródło: Opracowanie ZMP na podstawie sprawozdań budżetowych za 2019 r.

Ryc. 10. Suma zobowiązań do spłaty przypadająca na 1 mieszkańca



Źródło: Opracowanie ZMP na podstawie sprawozdań budżetowych za 2019 r.

W wydatkach majątkowych spore znaczenie odgrywa infrastruktura drogowa. Mimo ogólnego obniżenia poziomu inwestycji na Pograniczu (patrz wyżej) wartość nakładów dotyczących dróg lokalnych znacząco rośnie (o ponad 130%). Wynika to m.in. z dużych zaległości w zakresie podstawowej infrastruktury transportowej na tym obszarze.

Inne zjawiska, która mogą mieć wpływ na poziom aktywności gospodarczej na Pograniczu to bardzo mała liczba oddanych do użytku mieszkań (słaba zachęta do pozostania lub osiedlenia się) i bardzo niski stopień pokrycia terenu miejscowymi planami zagospodarowania przestrzennego, co może utrudniać kompleksowe procesy inwestycyjne. Można również przypuszczać, że słaby rozwój sieci gazowej ogranicza atrakcyjność inwestycyjną Pogranicza.

Opisana wyżej sytuacja mocno koresponduje z wynikami badania opinii liderów Pogranicza (patrz: Załącznik 3), którzy akcentują m.in. potrzebę wzmocnienia zewnętrznych powiązań transportowych Pogranicza oraz zwiększenia dostępności mieszkań i przyciągnięcia inwestorów generujących atrakcyjne miejsca pracy dla obecnych i nowych mieszkańców.

Tabela 11. Sytuacja gmin Pogranicza w zakresie czynników atrakcyjności gospodarczej

Wskaźnik	2015	2019	Zmiana
Wydatki na drogi w budżecie gminy (%)	3,5	6,2	2,7
Wydatki na drogi na 1 mieszkańca (zł)	13 691	31 793	132,2%
Powierzchnia gmin objęta obowiązującymi mpzp (%)	1,09	1,14	0,05
Liczba mieszkań oddanych do użytku	67	45	-32,8%
Liczba decyzji o warunkach zabudowy ogółem	316	381	20,6%
Długość czynnej sieci gazowej rozdzielczej (km)	42	44	3,5%

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych MRL

2.2.5. Środowiskowe uwarunkowania rozwoju

Presja środowiskowa wywierana przez człowieka na obszarze Pogranicza stopniowo rośnie. Może się ona stać istotnym wyzwaniem w przyszłości. Wśród pozytywnych zjawisk warto podkreślić malejące zużycie wody i wzrost masy ścieków z podwyższonym usuwaniem biogenów. Z kolei negatywnie należy ocenić wzrost ilości produkowanych ścieków i opadów komunalnych, a także stagnację odsetka osób korzystających z kanalizacji oraz wstępujące lokalnie przekroczenia parametrów jakości powietrza związane z tzw. niską emisją.

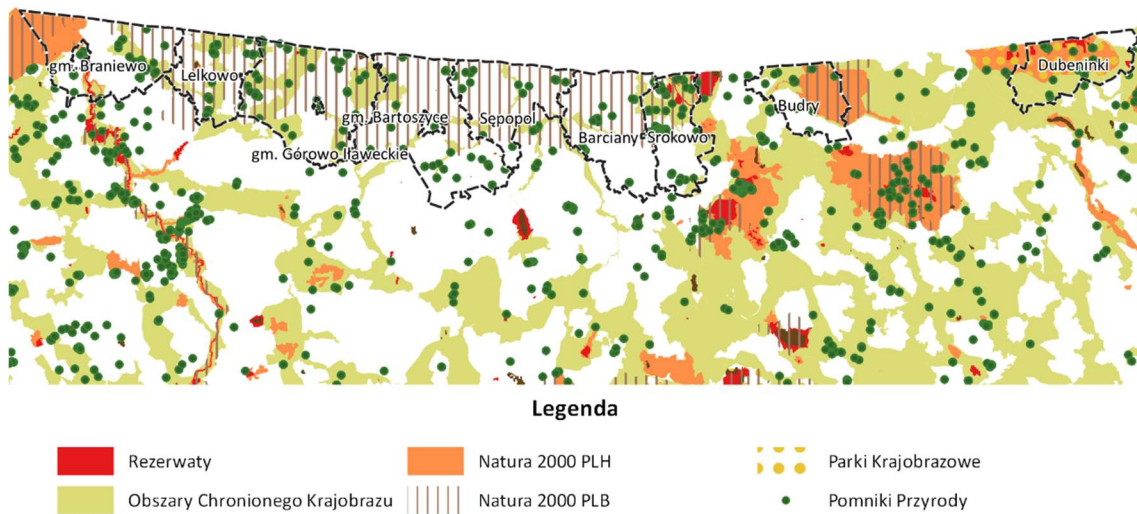
Tabela 12. Sytuacja gmin Pogranicza w zakresie antropopresji i potencjału przyrodniczego

Wskaźnik	2015	2019	Zmiana
Zużycie wody w ciągu roku na 1 mieszkańca (m ³)	959,8	888,9	-7,4%
Ścieki przemysłowe i komunalne w ciągu roku na 1 mieszkańca (m ³)	115,6	122,5	6,0%
Ścieki oczyszczane z podwyższonym usuwaniem biogenów (dam ³)	96	117	21,9%
Masa zmieszanych odpadów komunalnych rocznie na 1 mieszkańca (kg)	1120,6	1200,2	7,1%
Korzystający z kanalizacji w ogóle ludności (%)	41,86	41,84	-0,02 pp.
Długość czynnej sieci kanalizacyjnej (km)	279,2	297,3	6,5%
Lesistość (%)	25,33	25,83	+0,5 pp.
Powierzchnia obszarów prawnie chronionych (ha)	80 526	78 719	-2,2%
Udział obszarów prawnie chronionych w powierzchni gminy (%)	37,07	36,19	-0,9 pp.

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych MRL

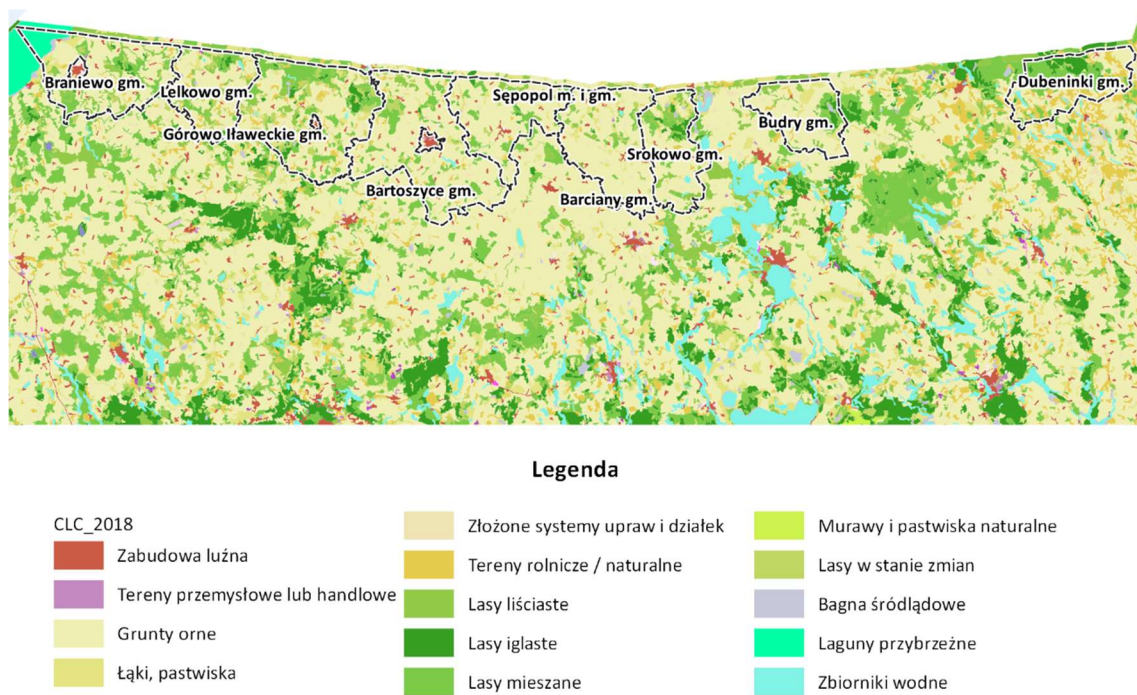
Potencjał przyrodniczy Pogranicza jest znaczący, biorąc pod uwagę m.in. zlokalizowane na jego obszarze różnorodne, liczne i duże obszarowo (ponad 36% powierzchni) formy ochrony przyrody. Jednocześnie lesistość obszaru (ok. 26%) nie należy do najwyższych na tle regionu i kraju. Ma to związek ze znaczących rozmiarów rolniczą przestrzenią produkcyjną, której walory określa się jako jedne z najwyższych w Polsce (patrz: mapy poniżej).

Ryc. 11. Formy ochrony przyrody



Źródło: Opracowanie ZMP na podstawie danych GDOŚ

Ryc. 12. Klasy pokrycia terenu



Źródło: Opracowanie ZMP na podstawie danych CLC_2018 (GIOŚ)

2.2.6. Podsumowanie

W świetle przytoczonych wyżej informacji i danych należy podkreślić, że depopulacja i starzenie się mieszkańców są obecnie kluczowymi uwarunkowaniami rozwoju Pogranicza. Szybko kurcząca się liczba ludzi młodych i osób w wieku produkcyjnym sprawia, że ekonomiczne podstawy rozwoju Pogranicza są zagrożone, co wzmacniają pesymistyczne prognozy demograficzne.

Jednocześnie znacząco rosną obciążenia finansowe związane z funkcjonowaniem głównych usług publicznych (edukacja, zdrowie). Okolicznością, która łagodzi te długofalowo negatywne trendy jest widoczny w ostatnich latach wzrost aktywności zawodowej i przedsiębiorczości mieszkańców, któremu towarzyszą symptomy wzrostu aktywności obywatelskiej.

Choć w ostatnich latach widać wyraźny wzrost strumienia dochodów publicznych związany z poprawą koniunktury gospodarczej, to nie przekłada się on na wzrost udziału dochodów własnych w dochodach ogółem gmin, a także na odwrócenie silnego trendu wzrostowego w zakresie wydatków bieżących.

Mamy więc na Pograniczu do czynienia z wciąż małą bazą podatkową oraz niskimi publicznymi wydatkami inwestycyjnymi. W tych warunkach trudno jest w sposób trwały zwiększać atrakcyjność osiedleńczą czy inwestycyjną tego obszaru, która jest dodatkowo ograniczona jego peryferyjnym położeniem, słabo rozwiniętą infrastrukturą techniczną i gospodarczą, a także reżimem regulacyjnym wynikającym z wymogów ochrony środowiska.

3. Potencjał, problemy, potrzeby i wyzwania

3.1. Potencjał Pogranicza

W toku prowadzonych prac analitycznych i warsztatowych (patrz: Załącznik 7) zdefiniowano kluczowe zasoby²¹ oraz produkty²² obszaru Pogranicza.

Identyfikacja zasobów nastąpiła na podstawie ich zasięgu oddziaływania, a także unikalności i dotychczasowego stopnia wykorzystania (zagospodarowania). Z kolei identyfikacja oferowanych produktów została przeprowadzona na podstawie obecnie generowanych przez nie korzyści społeczno-gospodarczych, a także perspektyw rozwoju.

Jeśli chodzi o zasoby Pogranicza, to na pierwszy plan wysuwają się te, które cechują się stosunkowo największą unikalnością oraz największym niewykorzystanym potencjałem. Jeśli zaś chodzi o produkty Pogranicza, to warto podkreślić zwłaszcza te, które już oferują wyraźne korzyści, jak też mają możliwość dalszego rozwoju.

Tabela 13. Zidentyfikowane zasoby i produkty Pogranicza

	ZASOBY	PRODUKTY
Kluczowe	<ul style="list-style-type: none">• Dobre skomunikowanie drogowe z Rosją• Dobre warunki lokalizacji „czystego” przemysłu• Niszczące zespoły dworsko-parkowe	<ul style="list-style-type: none">• Green Velo i inne szlaki rowerowe• Wodna baza turystyczno-rekreacyjna• Regionalne produkty kulinarne• Oferta agroturystyczna• Oferta turystyki aktywnej
Ważne	<ul style="list-style-type: none">• Czyste powietrze• Możliwości gospodarcze pogranicza i SSE• Konkurencyjne ceny nieruchomości• Mniejszości narodowe, wielokulturowość	<ul style="list-style-type: none">• Oferta turystyki biznesowej• Wspecjalizowane rolnictwo i przetwórstwo żywności• Rozpoznawalne imprezy kulturalne (historyczne)

Źródło: opracowanie własne

²¹ Rozumiane jako kapitał bazowy, czyli to, czym dysponuje obszar Pogranicza, co można wykorzystać jako źródło jego rozwoju, co stanowi jego specyficzne elementy, cechy, wyróżniki (materialne / niematerialne) i co jest niezbędne do tworzenia tzw. produktów.

²² Rozumiane jako to, co powstaje dzięki celowemu wykorzystaniu zasobów przez władze publiczne, mieszkańców, biznes czy organizacje pozarządowe, a więc dobra materialne, usługi, miejsca, organizacje, zdarzenia, idee, które generują korzyści zarówno dla osób i podmiotów żyjących / działających na obszarze Pogranicza, jak i dla tych, którzy korzystają z możliwości tego obszaru (np. dochody, podatki, miejsca pracy, oferta turystyczna, wizerunek, dostęp do usług publicznych, itd.).

Podsumowując, znaczna część zasobów ma wciąż spore możliwości wykorzystania (rezerwy) dla wzmocnienia i rozwinięcia funkcjonujących już na obszarze Pogranicza produktów, a także dla kreowania produktów nowych, dotąd nieidentyfikowanych na tym obszarze.

3.2. Problemy Pogranicza

W toku prowadzonych prac analitycznych i warsztatowych (patrz: Załącznik 8) zdefiniowano problemy²³ obszaru Pogranicza. Jako kluczowe wskazano:

- 1) niski poziom aktywności gospodarczej;
- 2) słabnąca atrakcyjność zamieszkania;
- 3) nie w pełni spożytkowany i zabezpieczony potencjał przyrodniczy.

Dla każdego z ww. problemów kluczowych powstały uproszczone „drzewa”.

Tabela 14. Problem kluczowy 1: identyfikacja i hierarchizacja przyczyn

NISKI POZIOM AKTYWNOŚCI GOSPODARCZEJ	
PRZYCZYNY	niska samoocena
	słaba promocja dobrych i powielanie złych wzorców (sposobów na życie) niewłaściwe ukierunkowanie edukacji
	niska aktywność społeczna
	niska przedsiębiorczość i słabe mechanizmy wsparcia firm (w tym nowych) starzejące się społeczeństwo, małe zaludnienie "szara" strefa słaba oferta transportu zbiorowego brak zaplecza rekreacyjnego
	małe zasoby finansowe
	mało przedsiębiorstw i dobrze płatnych miejsc pracy mało zasobni mieszkańcy i niski popyt lokalny brak inwestorów, niska jakość i mała liczba przygotowanych terenów inwestycyjnych peryferyjne położenie niesprzyjające lokowaniu przemysłu, brak wykszcolonej kadry słabe wykorzystanie lokalnych zasobów gospodarczych słabe powiązania transportowe, duże deficyty infrastruktury drogowej i kolejowej
strefy chronionego krajobrazu	
liczne ograniczenia wynikające z dużej powierzchni obszarów chronionych procedury konserwatorskie	

Źródło: opracowanie własne

²³ Rozumiane jako niekorzystne zjawiska i procesy, a także bariery rozwoju i niewykorzystane możliwości specyficzne dla Pogranicza.

Tabela 15. Problem kluczowy 2: identyfikacja i hierarchizacja przyczyn

SŁABNĄCA ATRAKCYJNOŚĆ ZAMIESZKANIA	
PRZYCZYNY	<p>niska jakość usług publicznych</p> <p>słaba oferta transportu zbiorowego słaba dostępność i jakość opieki zdrowotnej, w tym specjalistycznej słabe możliwości „inwestowania” we własne dzieci - deficyt żłobków i przedszkoli - ograniczone możliwości kontynuowania nauki, skromna oferta zajęć pozaszkolnych niewielki zakres usług społecznych dla seniorów, młodzieży, niepełnosprawnych trudny dostęp do infrastruktury (sieci uzbrojenia terenu) i usług kultury</p>
	<p>post-PGR-owski charakter obszaru</p> <p>brak nowych miejsc pracy i kapitału zewnętrznego niska przedsiębiorczość i poziom wykształcenia nieskuteczne narzędzia aktywizacji zawodowej podatność na patologie społeczne i słaba integracja ludności (kapitał społeczny) migracja młodzieży (brak mieszkań dla młodych) starzejąca się populacja (wzrost odsetka osób w wieku poprodukcyjnym)</p>

Źródło: opracowanie własne

Tabela 16. Problem kluczowy 3: identyfikacja i hierarchizacja przyczyn

NIE W PEŁNI SPOŻYTKOWANY I ZABEZPIECZONY POTENCJAŁ PRZYRODNICZY	
PRZYCZYNY	<p>niski poziom ochrony środowiska</p> <p>wysokie koszty inwestycji i utrzymania (rozproszona zabudowa, niskie zaludnienie) miejscami znacząca niska emisja, nieefektywne źródła energii, słabo rozwinięte OZE duże zaległości w zakresie termomodernizacji budynków niska świadomość ekologiczna mieszkańców</p>
	<p>ograniczenia formalno-prawne</p> <p>rygorystyczne regulacje prawne dla obszarów chronionych problemy własnościowe (Wody Polskie, Lasy/Parki, gminy) działania konserwatora zabytków</p>
	<p>słaba zdolność wykorzystania potencjału i oferty obszarów cennych przyrodniczo</p> <p>brak spójnej promocji, w tym słabe oznakowanie atrakcji niskie wykorzystanie potencjału zasobów wodnych, terenów zielonych i zabytków brak inwestorów deficyt i wysokie koszty utrzymania odpowiedniej infrastruktury rozbieżne potrzeby mieszkańców i turystów zbyt silna koncentracja na sezonie letnim</p>
	<p>niewykorzystany potencjał mieszkańców</p> <p>słaba promocja miejsca zamieszkania nieskuteczna aktywizacja mieszkańców (brak diagnozy ich potrzeb) słaba integracja społeczna, brak liderów, rozerwane sieci społeczne, indywidualizm częste postawy roszczeniowe i niska świadomość dostępnych możliwości</p>

Źródło: opracowanie własne

Podsumowując, choć problemy kluczowe dotyczą różnych obszarów, to ich przyczyny często są wspólne (zbieżne). Są nimi np. specyficzne rygory ochronne, niska jakość usług publicznych, słabe wyposażenie w infrastrukturę czy nawarstwiająca napięcia społeczne. Sytuacja, gdy niektóre przyczyny leżą u podstaw kilku problemów kluczowych, może znacząco pomóc w trafnym ukierunkowaniu (skoncentrowaniu) strategicznych celów rozwojowych Pogranicza.

3.3. Potrzeby Pogranicza

Wyniki badań mieszkańców (Załącznik 2), liderów (Załącznik 3) i młodzieży (Załącznik 6) wskazują z jednej strony na dość zróżnicowany stosunek tych grup do atrakcyjności Pogranicza, zaś z drugiej identyfikują wiele podzielanych przez te grupy poglądów co do atutów i deficytów tego obszaru, a także co do pilnej konieczności realizacji określonych typów przedsięwzięć.

Tabela 17. Synteza wyników badań społecznych przeprowadzonych dla Pogranicza

Aspekt	MŁODZIEŻ		MIESZKAŃCY		LIDERZY	
Pogranicze jako miejsce do życia	dobrze: 39%	niedobrze: 38%	nie wiadomo: 23%	dobrze: 66%	niedobrze: 25%	nie wiadomo: 9%
kluczowe atuty	więzi rodzinne, relacje międzyludzkie, jakość środowiska, bezpieczeństwo, walory turystyczne					
	akość przestrzeni publicznej, jakość samorządu, warunki dla działalności rolniczej					
kluczowe deficyty	rynek pracy / zarobki, możliwości dalszej nauki, skomunikowanie, oferta dla mieszkańców i firm, warunki prowadzenia firmy					
	dostęp do usług społecznych					
pilne przedsięwzięcia	powiązania transportowe					
	więcej dobrych miejsc pracy, oferta edukacyjna			wsparcie w zakładaniu firm		
	opieka zdrowotna				dostępność mieszkań	

Źródło: opracowanie własne

W odpowiedzi na wyniki ww. badań i ustalenia wcześniejszych prac analitycznych w trybie warsztatowym sformułowano kilka zróżnicowanych, a jednocześnie uzupełniających się wizji Pogranicza 2030, nadając im wyraziste nazwy (patrz ponownie: Załącznik 8).

Tabela 18. Warianty wizji Pogranicza 2030

Wizja	Charakterystyka
<i>Hongkong</i>	rozpoznawalny wolny obszar gospodarczy ściśle powiązany z Obwodem Kaliningradzkim
Sielanka	prężny gospodarczo (dużo MŚP), bezpieczny i czysty obszar, z rozwiniętą infrastrukturą turystyczną i wysoką jakością edukacji, który się nie wyludnia (Zielone Serce Warmii i Mazur)
Lista zadań	nowe przejścia graniczne (drogowe/kolejowe/rzeczne); zmodernizowany układ transportowy; nowoczesny handel; rozbudowane systemy ciepłownicze; nowe DPSy; pełna oferta rekreacyjna nad jeziorami/rzekami; rozwinięta sieć szlaków rowerowych; gospodarstwa agroturystyczne (także kamper parki) we wszystkich dogodnych lokalizacjach (miejscowościach)
Klient w centrum	zagłębie rehabilitacyjno-lecznicze dla Polski i Europy

Źródło: opracowanie własne

Wychodząc od tak sformułowanych ścieżek rozwojowych, określono różne zestawy czynników krytycznych niezbędnych dla realizacji ww. wizji Pogranicza w roku 2030. Zestawy te cechują się odmienną perspektywą (podejściem i rozłożeniem akcentów).

Tabela 19. Różne podejścia do formułowania krytycznych czynników rozwoju Pogranicza

Czynniki krytyczne z perspektywy Jastrzębia (podejście agresywne, proaktywne)
zewnętrzne środki finansowe, infrastruktura drogowa, zaplecze turystyczne, edukacja przedsiębiorcza, wsparcie dla biznesu, uzbrojenie terenów, centra logistyczne i przejścia graniczne, centra szkoleniowe, infrastruktura społeczna (seniorzy) i środowiskowa, zielona energia, system finansowania oświaty
Czynniki krytyczne z perspektywy Gołębia (podejście refleksyjne, długofalowe)
inwestycje w wiedzę, aktywizacja społeczna (redukcja uzależnienia od pomocy społecznej), nowe otwarcie w lokalnej współpracy PL-RU, srebrna gospodarka (potrzeby seniorów), zachowanie bioróżnorodności, samowystarczalność żywnościowa, zielona energia
Czynniki krytyczne z perspektywy Bociana (podejście praktyczne, selektywne)
przedsiębiorstwa społeczne i ukierunkowane na zieloną aktywność, nowe miejsca pracy, wykwalifikowana kadra (np. lekarska), zmiana pokoleniowa, transport zbiorowy, OZE, walory przyrodnicze i kulturowe dla turystyki, inwestycje drogowe, nowe lokalne formy i zasady współpracy PL-RU, inwestorzy zewnętrzni, dostęp do środków UE (preferencje)

Źródło: opracowanie własne

Podsumowując, wiele czynników krytycznych powtarza się niezależnie od przyjętego podejścia. Dotyczy to np. zielonej energii, powiązań transgranicznych czy specyficznych kierunków rozwoju aktywności gospodarczej. Nie stwierdzono też zasadniczych sprzeczności między ww. podejściami. Oznacza to, że partnerskie uzgodnienie strategicznych celów rozwojowych dla Pogranicza jest realne.

3.4. Wyzwania dla Pogranicza

Biorąc pod uwagę:

- 1) najważniejsze – zwłaszcza te nie w pełni wykorzystane – zasoby Pogranicza, a także najbardziej obiecujące – już przynoszące lub mogące wkrótce przynieść największe korzyści – produkty Pogranicza (patrz: punkt 3.1);
- 2) zidentyfikowane problemy kluczowe Pogranicza wraz z ich przyczynami (patrz: punkt 3.2);
- 3) zarysowane wstępnie możliwe kierunki (wizje) rozwoju Pogranicza do roku 2030, a także czynniki krytyczne niezbędne dla ich realizacji (patrz: punkt 3.3).

poniżej wskazano wyzwania stojące przed obszarem Pogranicza.

WYZWANIE 1.

Zapewnienie podstaw rozwoju gospodarczego w warunkach depopulacji.

nowe aktywności gospodarcze, wzmocnienie istniejących firm, więcej pracujących

WYZWANIE 2.

Zapewnienie atrakcyjności osiedleńczej w warunkach starzejącej się populacji.

poprawa jakości i dostępności kluczowych usług publicznych, aktywizacja społeczna

WYZWANIE 3.

Odblokowanie potencjału racjonalnego gospodarowania zasobami środowiska.

turystyka kwalifikowana, zielona energia, czysta produkcja, żywność wysokiej jakości

WYZWANIE 4.

Uwolnienie się od „klątwy” zewnętrznej granicy UE.

ścieżka rozwoju, w której granica z Rosją będzie jednym z wielu czynników sukcesu

Wyzwania te mają charakter wywoławczy, wstępny i nie stanowią zbioru pełnego, zamkniętego i hierarchicznego. Będą one jednym z ważnych punktów odniesienia w pracach nad formułowaniem celów strategicznych, kierunków działań oraz zasad współpracy dla obszaru Pogranicza w horyzoncie roku 2030.

Spis rycin

Ryc. 1. Położenie Gmin Pogranicza	11
Ryc. 2. Ogólny wskaźnik rozwoju Pogranicza: dynamika i rozbiecie na gminy	16
Ryc. 3. Wskaźnik rozwoju gospodarczego Pogranicza: dynamika i rozbiecie na gminy	16
Ryc. 4. Wskaźnik rozwoju społecznego Pogranicza: dynamika i rozbiecie na gminy.....	17
Ryc. 5. Wskaźnik rozwoju przestrzennego Pogranicza: dynamika i rozbiecie na gminy.....	18
Ryc. 6. Obecna i prognozowana sytuacja demograficzna Pogranicza na tle kraju	21
Ryc. 7. Liczba PIT-11 otrzymanych w gminach Pogranicza (zmiana 2015-2019).....	24
Ryc. 8. Potencjał dochodów własnych w gminach Pogranicza	26
Ryc. 9. Udział wydatków majątkowych w wydatkach ogółem.....	26
Ryc. 10. Suma zobowiązań do spłaty przypadająca na 1 mieszkańca.....	27
Ryc. 11. Formy ochrony przyrody.....	29
Ryc. 12. Klasy pokrycia terenu.....	29

Spis tabel

Tabela 1. Funkcje wiodące gmin Pogranicza.....	12
Tabela 2. Względny poziom rozwoju Pogranicza w różnych obszarach i wymiarach.....	19
Tabela 3. Względny poziom rozwoju Pogranicza w ujęciu gminnym	20
Tabela 4. Demograficzny profil Pogranicza	21
Tabela 5. Sytuacja Pogranicza w obszarze edukacji i opieki przedszkolnej	22
Tabela 6. Sytuacja Pogranicza w obszarze zdrowia i pomocy społecznej.....	23
Tabela 7. Sytuacja Pogranicza w obszarze rynku pracy	24
Tabela 8. Sytuacja Pogranicza w obszarze aktywności obywatelskiej	24
Tabela 9. Sytuacja Pogranicza w obszarze aktywności gospodarczej.....	25
Tabela 10. Sytuacja gmin Pogranicza w zakresie dochodów i wydatków publicznych.....	26
Tabela 11. Sytuacja gmin Pogranicza w zakresie czynników atrakcyjności gospodarczej	27
Tabela 12. Sytuacja gmin Pogranicza w zakresie antropopresji i potencjału przyrodniczego. 28	
Tabela 13. Zidentyfikowane zasoby i produkty Pogranicza	31
Tabela 14. Problem kluczowy 1: identyfikacja i hierarchizacja przyczyn.....	32
Tabela 15. Problem kluczowy 2: identyfikacja i hierarchizacja przyczyn.....	33
Tabela 16. Problem kluczowy 3: identyfikacja i hierarchizacja przyczyn.....	33
Tabela 17. Synteza wyników badań społecznych przeprowadzonych dla Pogranicza	34
Tabela 18. Warianty wizji Pogranicza 2030.....	35
Tabela 19. Różne podejścia do formułowania krytycznych czynników rozwoju Pogranicza... 35	

Wykaz załączników

- Załącznik 1.** Uproszczony model powiązań funkcjonalnych w Obszarze Pogranicza.
- Załącznik 2.** Synteza Raportu z badania mieszkańców obszaru Pogranicza.
- Załącznik 3.** Synteza Raportu z badania opinii liderów z obszaru Pogranicza.
- Załącznik 4.** Identyfikacja zagadnień, w których Gminy Pogranicza mają wspólne cele rozwojowe.
- Załącznik 5.** Wartości wskaźników syntetycznych dla obszaru Pogranicza.
- Załącznik 6.** Synteza Raportu z badania młodzieży z obszaru Pogranicza.
- Załącznik 7.** Raport z warsztatu on-line dla Grupy Roboczej w dniu 18.02.2021.
- Załącznik 8.** Raport z warsztatu w Barcianach w dniu 04.03.2021.

UWAGA:

wyżej wymienione załączniki zostały zebrane w osobnym dokumencie pomocniczym, który stanowi integralną część niniejszego Raportu.



