

Strategia Rozwoju Społeczno – Gospodarczego Olsztyna 2006 – 2020

Część I

Wprowadzenie do strategii

(DOKUMENT ROBOCZY)



Zespół redakcyjny:

- Andrzej Krawczyk
- Anna Szlubowska
- Tomasz Lis
- Emilia Gałuszka Wronka

OLSZTYN 2005

SPIS TREŚCI

WSTĘP	2
OCENA OBOWIĄZUJĄCEJ „STRATEGII ROZWOJU OLSZTYNA”	4
FORMALNA POPRAWNOŚĆ STRATEGII.....	4
MERYTORYCZNA POPRAWNOŚĆ STRATEGII.....	5
OBIEKTYWNE PRZYCZYNY POŻĄDANYCH ZMIAN W STRATEGII	7
1. STRATEGIA – ZAŁOŻENIA METODOLOGICZNE.....	10
1.1. MISJA.....	10
1.2. ROZWÓJ ZRÓWNOWAŻONY	10
1.3. WIZJA	11
1.4. HORYZONT CZASOWY STRATEGII	13
1.5. PRZEDMIOT I PODMIOT STRATEGII.....	14
1.6. CELE GMINY I HIERARCHIA ICH WAŻNOŚCI.....	17
1.7. PODSTAWOWE POJĘCIA	18
2. WPROWADZENIE DO ANALIZY STRATEGICZNEJ GMINY	27
2.1. WOJEWÓDZTWO WARMIŃSKO-MAZURSKIE- CHARAKTERYSTYKA	27
2.2. KIERUNKI ROZWOJU WOJEWÓDZTWA WARMIŃSKO-MAZURSKIEGO	29
2.3. MIASTO OLSZTYN	30
2.3.1. RYS HISTORYCZNY	30
2.3.2. INFORMACJE OGÓLNE O MIEŚCIE	34
2.3.3. OLSZTYN NA TLE INNYCH MIAST WOJEWÓDZKICH.....	41

SPIS RYSUNKÓW

RYSUNEK 1. UPROSZCZONY SCHEMAT PROCESU ZARZĄDZANIA STRATEGICZNEGO W GMINIE.....	26
RYSUNEK 2. STRUKTURA UŻYTKOWANIA GRUNTÓW W GRANICACH MIASTA W 2003 R.....	36

SPIS TABEL

TABELA 1. LICZBA LUDNOŚCI OLSZTYNA NA PRZESTRZENI LAT.....	32
TABELA 2. OSIEDLA OLSZTYNA WRAZ Z ZAMIESZKUJĄCĄ JE LUDNOŚCIĄ	35
TABELA 3. POWIERZCHNIA MIASTA W LATACH 2000 - 2003 (STAN W DNIU 31.12.).....	36
TABELA 4. LUDNOŚĆ OLSZTYNA W LATACH 1990 – 2003. (WG GUS)	37
TABELA 5. LUDNOŚĆ OLSZTYNA WEDŁUG WIEKU (STAN NA 31.12.2003 R.)	38
TABELA 6. LUDNOŚĆ WEDŁUG EKONOMICZNYCH GRUP WIEKU (STAN W DNIU 31 XII).....	38
TABELA 7. STRUKTURA WIEKOWA LUDNOŚCI OLSZTYNA W LATACH 1995-2003	38
TABELA 8. STRUKTURA WIEKOWA LUDNOŚCI OLSZTYNA NA TLE WOJEWÓDZTWA I KRAJU (STAN NA 31 XII 2001 I 2003).....	39
TABELA 9. POZIOM MIGRACJI WEWNĘTRZNYCH I ZEWNĘTRZNYCH	39
TABELA 10. LUDNOŚĆ OLSZTYNA W LATACH 1990 – 2001.....	40
TABELA 11. RUCH NATURALNY LUDNOŚCI.....	40
TABELA 12. LOKATA OLSZTYNA POD WZGLĘDEM WYBRANYCH CECH NA TLE INNYCH MIAST WOJEWÓDZKICH W 2003 R. (GUS).....	41

SPIS MAP

MAPA 1. OLSZTYN W 1910 R.....	31
MAPA 2. OLSZTYN 1930 R.....	32
MAPA 3. OLSZTYN 1960 R.....	33
MAPA 4. OLSZTYN 1980 R.....	33
MAPA 5. OLSZTYN 2005 R.....	34

Wstęp

Prace nad formułowaniem obowiązującej strategii olsztyńskiej rozpoczęły się w marcu 1997 r. i zakończyły się w czerwcu 1998 r. podjęciem uchwały przez Radę Miejską, którą Strategia Rozwoju Olsztyna została przyjęta do realizacji¹. W okresie, jaki minął od uchwalenia strategii nastąpiła częściowa realizacja jej zamierzeń. Jednakże, w minionym okresie, w otoczeniu prawnym i ekonomicznym Gminy pojawiły się zmiany wywołujące potrzebę dostosowania działań do ukształtowanych w ich rezultacie uwarunkowań.

Przykładowo:

- W roku 1999 weszła w życie reforma administracyjna kraju wprowadzająca nowe szczeble samorządu terytorialnego z jednoczesną zmianą przypisanych im kompetencji. Wymaga to uwzględnienia w strategii nowych zadań, które wynikają z przyjętej polityki decentralizacji państwa.
- W procesie działań przygotowawczych do członkostwa w Unii Europejskiej następowały sukcesywne zmiany przepisów obowiązującego prawa wynikające z konieczności ich dostosowania do przepisów unijnych. Kolejno pojawiały się nowe, podlegające zunifikowanym procedurom instrumenty wspierające finansowanie rozwoju społeczno gospodarczego gmin. Okres przedakcesyjny przynosił doświadczenia nakazujące odmienne od dotychczasowego spojrzenie na metody planowania rozwoju i skłaniające do weryfikacji metod zarządzania pod kątem optymalizacji wykorzystywanego dla jego potrzeb instrumentarium. Przykładowo zalecane w Strategii Rozwoju Olsztyna, jako efektywne i przydatne programowanie średniookresowe (operacyjne) w myśl obowiązujących w systemie finansowania funduszy unijnych procedur, w szeregu wypadków stało się obligatoryjne, pod rygorem utraty możliwości pozyskania środków.
- Uchwalenie Strategii Rozwoju Olsztyna o dwa lata wyprzedziło podobną uchwałę Sejmiku Samorządowego Województwa, który 24 lipca 2000 roku przyjął Strategię Rozwoju Województwa Warmińsko-Mazurskiego. Obecnie, strategia wojewódzka została zaktualizowana w kierunku dostosowania do zmieniających się uwarunkowań. Właściwym zatem jest wprowadzenie do Strategii Rozwoju Olsztyna zapisów zmierzających do zapewnienia większego współbrzmienia jej celów strategicznych z priorytetami eksponowanymi w Strategii Województwa.
- Odpowiedniego podejścia strategicznego oraz stosownego odnotowania w Strategii wymaga, przyjęta jako zasada, od chwili wejścia do Unii Europejskiej metoda planowania operacyjnego dla okresów 7- letnich. Na okres najbliższy (końcowy okres programu operacyjnego lata 2004 – 2006 oraz następny okres 7 - letni) niezbędne jest dostosowanie Strategii do zapisów obowiązującego Zintegrowanego Programu Operacyjnego Rozwoju Regionalnego, w części dotyczącej województwa Warmińsko-Mazurskiego, a także stosowne odniesienie do przewidywanego zakresu Narodowego Planu Rozwoju na lata 2007 – 2013.
- Istnieje ponadto w obowiązujących zapisach Strategii szereg niedostatków. Jedną z jej słabości przejawia się brakiem czytelnej, pozwalającej na jednoznaczną i precyzyjną interpretację wizji gminy w końcu przyjętego dla strategii horyzontu czasowego. Inną jest

¹ Uchwała Nr XLVII/553/98 Rady Miejskiej w Olsztynie, z dnia 17 czerwca 1998 r. w sprawie przyjęcia Strategii Rozwoju Olsztyna

brak procedur zapewniających ciągły monitoring postępów realizacji oraz zmian uwarunkowań. Zadania i działania opisane w strategii nie zostały zhierarchizowane, w związku z czym nie można wskazać które z zadań i celów powinny być traktowane priorytetowo. Wnioski wyciągnięte z analizy SWOT wskazują na niepełne zrozumienie istoty i celu dokonywania takiej analizy.

Mając na uwadze zasadność wprowadzenia zmian podyktowanych (m.in.) wyżej wymienionymi wskazaniem, dla zwiększenia przydatności Strategii, jako efektywnego instrumentu zarządzania strategicznego Rada Miasta Olsztyn podjęła uchwałę o przystąpieniu do aktualizacji zapisów strategii rozwoju Olsztyna².

² Uchwała Nr XXIV/360/04 Rady Miasta Olsztyn z dnia 28 kwietnia 2004 r. w sprawie: przystąpienia do prac nad aktualizacją strategii rozwoju Olsztyna

Ocena obowiązującej „Strategii Rozwoju Olsztyna” uchwalonej w roku 1998 przeprowadzona pod kątem jej przydatności w procesie zarządzania strategicznego rozwojem miasta

Formalna poprawność strategii

Kryteriami oceny przydatności strategii dla strategicznego zarządzania są logika i sekwencje jej budowy oraz metodologia i spójność strategii. Przystępując do analizy formy obowiązującej od roku 1998 Strategii Rozwoju Olsztyna pod kątem zgodności z powyższymi kryteriami można zauważyć, że posiada ona typowe elementy konstrukcji przystającej do powszechnie stosowanych struktur zapisu strategii, tj.: diagnoza stanu, misja, cele strategiczne, cele kierunkowe, cele szczegółowe, zadania. Trudno jednak nie zauważyć braku spójności pomiędzy poszczególnymi wyżej wymienionymi elementami.

- Miejscami nie dość wyraźne i czytelne jest przyczynowo-skutkowe powiązanie pomiędzy wynikami analizy SWOT, a późniejszym sformułowaniem celów. Analiza SWOT (*Analiza silnych (Strengths) i słabych (Weaknesses) stron organizacji, możliwości (Opportunities) i zagrożeń (Threats) płynących z otoczenia*) powinna pozwolić na określenie strategicznych czynników, które mogą mieć wpływ na powodzenie i działalność organizacji. Istotnym zadaniem staje się wydzielenie spośród nich czynników krytycznych, dzięki którym można będzie rozwijać silne strony organizacji, niwelować (bądź ograniczać) strony słabe, maksymalnie wykorzystywać istniejące możliwości i pojawiające się szanse oraz unikać przewidywanych zagrożeń i niebezpieczeństw. W wielu jednak elementach tej analizy budzi wątpliwość zaliczenie zjawiska do czynników wewnętrznych (sił i słabości) czy zewnętrznych (szans i zagrożeń). Nie zawsze da się potwierdzić, że autorzy strategii wykorzystują analizę strategiczną do zapisu celów i priorytetów. Dlatego też ta część strategii jest raczej wynikiem obowiązku metodologicznego niż źródłem wniosków istotnych z punktu widzenia możliwości wyboru sposobu postępowania. Poprawnie zrobiona analiza czyni strategię realną. Tymczasem w istniejącej strategii Olsztyna analiza mająca charakter SWOT jest co prawda zawarta, jednak nie można stwierdzić, że cele są sformułowane w oparciu o wyprowadzane z niej wnioski. Być może ukrytą intencją autorów było, aby analiza SWOT posłużyła weryfikacji misji i przyjętych (politycznie, intuicyjnie ?) priorytetów. Niestety nie udało się tego pokazać w sposób spójny. Ponadto sam proces analizy SWOT posiada mankamenty merytoryczne, o czym będzie mowa w dalszej części niniejszego opracowania.
- Dla strategii rozwoju Olsztyna uchwalonej w r. 1998 przyjęto 17 letni horyzont czasowy. Czasokres ten jednak nie znalazł swojego uzasadnienia czy odzwierciedlenia w opisach. W treści dokumentu nie podano żadnych racjonalnych przesłanek dla przyjęcia takiego horyzontu.
- Jednym z istotnych elementów strategii jest wizja stanu docelowego pozwalająca określić nie tylko, dokąd miasto zmierza w swoim rozwoju, ale także kiedy znajdzie się u celu. Z istniejących w strategii Olsztyna zapisów można próbować wywodzić, że osiągnięcie owego zamierzonego stanu nastąpi z chwilą zrealizowania wszystkich wymienionych w niej zadań realizacyjnych. Przy czym domyślać się jedynie można, że nastąpić to powinno w końcu horyzontu czasowego przyjętego dla strategii, bowiem nie zostało to odnotowane w dokumencie. Nie wiadomo jednak, czy rzeczywiście zapewni to osiągnięcie zamierzonych celów strategicznych. Czy zestaw tych zaplanowanych działań rzeczywiście zmieni istniejący stan w stopniu pozwalającym stwierdzić, że cel został osiągnięty. Brak odpowiednio

skonstruowanej wizji w strategii Olsztyna należy uznać za formalny (a bardziej nawet praktyczny) jej mankament. Przede wszystkim ze względu na brak wzorca pozwalającego na dokonywanie okresowych pomiarów zaawansowania i monitorowania przebiegu realizacji zadań przyjętych w planie. Zaktualizowana strategia powinna zawierać stosowne odniesienie do tej kwestii.

- Strategia rozwoju Olsztyna nie wskazuje i nie określa zalecanych narzędzi, jakimi należałoby się posłużyć dla zoptymalizowania efektywności działań. Wymienia tylko jeden taki instrument, jakim jest Wieloletni Plan Inwestycyjny. Co do pozostałych, wspomina dość lakonicznie o potrzebie ich posiadania: „...Zadaniem władz lokalnych będzie zapewnienie swojemu aparatowi wykonawczemu warunków i oprzyrządowania na tyle sprawnych i efektywnych, aby ułatwić pełnienie kolejnej funkcji, jaką jest kierowanie. Podkreślić przy tym trzeba, że im więcej uwagi poświęci mechanizmom i systemom z zakresu organizacji funkcjonalności i sprawności działania, tym prostsze będzie kierowanie przebiegiem pracy niezależnie od wielkości i skali zadań.” Strategia rozumiana jako dokument opisujący plan działania stanowić powinna kompendium nie tylko dyrektyw programowych, lecz także filozofii i metod działania. Występujący w strategii olsztyńskiej brak opisu metod działania – tzn. stosowanych i planowanych do wdrożenia technik, narzędzi i instrumentów osłabia wartość dokumentu.

Merytoryczna poprawność strategii

- Jednym z istotnych mankamentów merytorycznych strategii jest brak jasnego i precyzyjnego poglądu na jej przedmiot i podmiot. Nie wiadomo w związku z tym, co w rzeczywistości stanowi materię, jaka poddawana jest działaniom rozwojowym ani też, kto miałby być owych działań inspiratorem i sprawcą. Zarówno w częściach diagnostycznych jak i analitycznych (SWOT), a wreszcie w obszarze celów działania zatracone jest pojęcie gminy jako terytorium i zamieszkującej go wspólnoty samorządowej³. Wielokrotnie można natknąć się na sformułowania świadczące o tym, że Urząd Miasta postrzegany jest zarówno jako podmiot jak i przedmiot strategii, a więc organizacja, która (jednocześnie) tworzy strategię dla siebie i pod swoje potrzeby, choć czasem można rozumieć, że także dla potrzeb innej, niejasno określonej organizacji, jaką jest Gmina. Urząd Miasta jawi się też jako instytucja odpowiedzialna za efektywną realizację strategii. Można stąd wyprowadzić domniemanie, że Urząd jest organizacją oddziałującą na gminę w sposób zewnętrzny. Jej zadaniem jest gminę kształtować, wpływać na jej funkcjonowanie, wreszcie (i słusznie) przyjąć odpowiedzialność za jej rozkwit czy jego brak. Innym razem jednak, w obszarach opisujących funkcjonowanie administracji odnosi się wrażenie, iż to Urząd Miasta – a więc zespół osób zatrudnionych w administracji, stanowiący określony rodzaj struktury (administracyjnej) jest ową Gminą, dla której niesprecyzowanych do końca potrzeb, specjalnie powołany do tego zespół osób formułuje strategię. Powodem takiego odbioru zapisów strategii jest ograniczenie odniesienia jej treści do zjawisk zachodzących w obszarach bezpośredniego oddziaływania aparatu administracyjnego gminy. Przykładowo, kiedy mowa jest o finansach gminy (zarówno w diagnozie jak analizie SWOT) dotykane są jedynie te elementy, które dotyczą bezpośrednio budżetu miasta z pominięciem lub bardzo powierzchownym poruszeniem zagadnień aktywności gospodarczych właściwych gminie w rozumieniu jej mieszkańców i „użytkowników” instytucjonalnych.

³ Doktryna obowiązująca w okresie formułowania obecnej strategii rozwoju uznawała gminę jedynie jako „jednostkę podziału terytorialnego”, co mogło powodować trudności z odpowiednim definiowaniem tych pojęć.

• Z punktu widzenia funkcjonalnego zarządzania Gminą zastosowany w strategii podział na osiem sfer tematyczno-branżowych wydaje się ponad miarę potrzeb. W okresie opracowywania strategii odpowiadał on z grubsza ilości i rodzajom stałych komisji rady miasta. Trudno dziś odnaleźć inne uzasadnienie dla tak rozdrobnionego podziału obszarów poddawanych analizie. Mając na uwadze aktualne i nowatorskie trendy w zarządzaniu koncentrujące się na procesowym podejściu do zarządzania, wymagającym struktur silniej rozbudowanych poziomo i zespołowych (przecinających powiązania funkcjonalne oraz posiadających odpowiednie kompetencje, zarówno intelektualne, jak i przypisane mocą decyzji administracyjnych) - w odróżnieniu od istniejącej aktualnie w Urzędzie pionowej (czysto funkcjonalnej) struktury organizacyjnej, znajduje swoje uzasadnienie ograniczenie ilości diagnozowanych obszarów do czterech sfer:

Wyodrębnione w strategii sfery: Społeczna, Bezpieczeństwa, Mieszkalnictwa, należałoby analizować wspólnie pod nazwą „**Sfery Społecznej**”, sfery: Zagospodarowania przestrzennego oraz Ekologii – łącznie jako sferę „**Przestrzenno-ekologiczną**”, jako kolejną – „**Sferę Gospodarczą**” łącznie ze sferą finansową.

Niezależnie od wyżej wymienionych sfer, stanowiących tworzywo podlegające zabiegom i przemianom dokonywanym w wyniku prowadzonych działań (owego meritum strategii), w zapisach dokumentu strategii powinno znaleźć także swoje miejsce szczególne spojrzenie na istotną grupę uwarunkowań (zarówno istniejących jak i pożądaných), bez których uwzględnienia realizacja zamierzeń strategicznych nie będzie możliwa, lub co najmniej możliwość tę w dużym stopniu ograniczy. Ta grupa uwarunkowań decyduje o efektywności funkcjonowania struktury odpowiedzialnej za wprowadzanie w życie oraz logikę procesów zapewniających sprawność wykonania zadań składających się na strategię rozwoju. Tu właśnie jest miejsce dla określenia sposobu realizacji jednego z celów strategicznych, jakim jest niewątpliwie doskonalenie metod zarządzania gminą. W strategii rozwoju Olsztyna nie postawiono żadnych konkretnych celów przed strukturami samorządowymi. W diagnozie stanu przedstawiono jedynie dość powierzchowny opis zarządzania tymi strukturami, a powinno się dodatkowo postawić cele, jakie w warunkach zmieniającej się rzeczywistości, struktury administracji samorządowej powinny realizować. Aparat administracyjny gminy powinien wiedzieć jak będzie się sam zmieniał, w jaki sposób działał, realizował i wprowadzał zmiany w najbliższych 10-15 latach. Nie tylko w zakresie realizacji strategii, ale jako nowoczesny aparat administracji samorządowej. W strategii powinny być określone zmiany, jakie w zakresie poprawy sprawności administracji należy przeprowadzić, aby dotychczasowy funkcjonalny podział strukturalny sukcesywnie przekształcać na układ procesowy. Strategia powinna co najmniej wskazać, w jaki sposób ewolucyjnie będzie rozwijała się jakość pracy aparatu administracyjnego, w jaki sposób racjonalizowane będą koszty tej działalności, w jaki sposób przekształcać się powinna struktura z podziału specjalistycznego na procesowy, jaki zakres prac administracyjnych uznany za pomocniczy mógłby (i powinien) zostać "wyprowadzony" z Urzędu Miasta do innych podmiotów prawnych itp.

Ze względu na znaczenie i siłę oddziaływania na stan trzech wymienionych sfer, a także ze względu na silną dynamikę zmian w obszarze dostępnego instrumentarium informatycznego, wspomagającego systemy funkcjonowania, uwarunkowania będące wynikiem przyjętego stylu zarządzania strukturami samorządu gminnego wymaga w strategii szczególnego wyeksponowania.

Każdej z wyżej wymienionych sfer należy poświęcić odrębną analizę pozwalającą na zdiagnozowanie jej stanu, co w rezultacie, na poziomie wniosków z analizy SWOT pozwoli na określenie takiego stanu, jaki można by uznać za pożądany, w świetle zarówno aspiracji

jak i możliwości miasta. Ostatnia omawiana w strategii sfera infrastruktury powinna podlegać odnotowaniu w ramach poszczególnych sfer, jako nie stanowiąca merytorycznie dziedziny życia gminy. Należy pamiętać, że wszelkiego rodzaju inwestycje składające się na infrastrukturę lub inaczej mówiąc materialną substancję miejską nie stanowią przedmiotu celów strategicznych. Każda inwestycja bowiem jest, co najwyżej środkiem służącym realizacji takiego celu. Przykładowo wybudowanie obiektu z salą kinową lub nowej oczyszczalni ścieków, drogi czy zakładu unieszkodliwiania odpadów nie wyczerpuje celu strategicznego, ponieważ celem takim w przypadku kina jest podniesienie poziomu zaspokajania potrzeb kulturalnych mieszkańców, drogi – poprawa dostępności poprzez zmniejszenie zatłoczenia w układzie komunikacyjnym, a oczyszczalni ścieków – podniesienie poziomu usług bytowych oraz ochrona środowiska.

- W analizie SWOT wyraźnie rysuje się problem jakiego przysparza rozstrzygnięcie; co to są słabości, a co zagrożenia czy też, co jest atutem, a co ewentualną szansą. Sens analizy SWOT polega na tym, iż atuty i słabości, ale szczególnie atuty powinny być zrelatywizowane w stosunku do innych jednostek. Może się bowiem okazać, iż to, co uznajemy za mocną stronę jest, de facto przeciętne, a czasem wręcz jest słabością. Niejasna też jest metodologia formułowania wniosków z analizy SWOT (mających na celu ukierunkowanie na wybór takiej czy innej strategii).

- We współczesnym zarządzaniu strategia powinna służyć pozyskaniu klientów. Miasta bardzo intensywnie zajmują się promocją **swoich zasobów** (!). Być może dzięki mocniejszej orientacji na klienta zewnętrznego i wewnętrznego, promocyjne wysiłki miasta byłyby skuteczniejsze i szanse na rozwój mogłyby być większe. Uwaga powyższa jest sugestią, iż warto pomyśleć o opracowaniu specjalnej strategii marketingowej (a przynajmniej taktycznego programu marketingowego) integralnie związanej z przyjętymi kierunkami rozwoju, bez której działania promocyjne mają często charakter intuicyjny i niespójny.

- Strategia jest grą z udziałem przeciwników i sojuszników, a także tych, którzy wstrzymują się od działań, choć potencjalnie ich udział mógłby wpłynąć na kształt i efektywność strategii. Strategia musi uwzględniać różnice interesów, autonomię innych uczestników i zjawiska nieprzewidziane. W istniejącej strategii, w tym także w części diagnostycznej nie został przeanalizowany katalog tzw. „stakeholders”, tzn. uczestników (spotykana jest także nazwa „interesariuszy”), a więc osób i podmiotów, które mogą – stosownie do przyświecających im celów i interesu przyczyniać się aktywizująco lub hamująco do rozwoju miasta. Przeanalizowanie takich grup oddziaływania pod kątem ich stosunku do potencjalnych zmian jest istotnym elementem diagnozy i wskazówką przy ustalaniu metod realizacji strategii.

Obiektywne przyczyny pożądanych zmian w strategii

- Zarówno planowanie strategiczne jak i realizacja planu powinny uwzględniać pełne współbrzmienie z założeniami określonymi w opracowanym dla terytorium gminy Studium Uwarunkowań i Kierunków Zagospodarowania Przestrzennego. Kształtowanie struktur przestrzennych w aspekcie zarządzania strategicznego winno stanowić jedno z aktywnych narzędzi regulacji rozwoju oraz ochrony środowiska. Zasady zagospodarowania przestrzeni w gminie powinny odpowiadać celom określonym w strategii rozwoju, lub inaczej mówiąc, Studium powinno lokować w przestrzeni merytoryczną treść strategii rozwoju. W okresie formułowania strategii rozwoju Olsztyna, prace nad studium znajdowały się w swojej początkowej fazie.

- W maju 2004r. Polska została włączona do struktur UE, a wraz z tym wydarzeniem stały się dostępne określone źródła finansowania rozwoju. Z drugiej strony pojawił się wymóg dostosowania działań do ujednoczonych w obszarze UE zasad i reguł postępowania w różnych dziedzinach funkcjonowania prawa, a stąd pojawiły się nowe możliwości i nowe obowiązki w obszarze funkcjonowania gminy.
 - Wprowadzona została reforma administracyjna państwa, a wraz z nią zmieniły się zakresy kompetencji poszczególnych szczebli samorządu terytorialnego.
 - W trakcie obowiązywania strategii zmienione zostały zapisy ustaw określających możliwości finansowania wydatków gminy (ustawa o dochodach gmin, ustawa o samorządzie gminnym, ustawa o finansach publicznych), co powinno znaleźć swoje odzwierciedlenie w zaktualizowanej strategii.
 - Niektóre jednostki organizacyjne gminy podjęły trud opracowania strategii rozwoju obszaru podlegającego ich merytorycznemu nadzorowi. Ponieważ jednak opracowywane były bez udziału i kontaktu z wydziałem Strategii Rozwoju Olsztyna - strategie te wymagają przeanalizowania pod kątem ich spójności ze strategią rozwoju Olsztyna
 - Strategia Rozwoju Olsztyna była opracowywana w okresie, kiedy województwo olsztyńskie w swoim ówczesnym kształcie posiadało strategię dostosowaną do ówczesnych uwarunkowań. Istnieje potrzeba zaktualizowania zapisów strategii Olsztyna pod kątem jej spójności z zapisami strategii Województwa Warmińsko-Mazurskiego, oraz innymi dokumentami kierunkowymi jak Program Rozwoju Lokalnego Województwa Warm-Maz., ZPORR (Zintegrowany Program Operacyjny Rozwoju Regionalnego), NPR (Narodowy Plan Rozwoju).
 - Prognoza demograficzna z roku 1998, stanowiąca podstawę analizy obszarów wpływu zjawisk demograficznych na możliwości rozwoju miasta utraciła swoją aktualność. Dziś wykazuje ona znaczne odchylenia od przewidywań z r. 1998.
 - Aktualnie obserwuje się wzmożenie procesu przesiedlania się znaczącej liczby mieszkańców z wysokiej zabudowy do niskiej zabudowy mieszkaniowej na obrzeża i ościenne gminy miasta. Brak jest analizy przewidywanych zmian w obszarze budynków nazwanych "blokowiskami", których struktura zasiedlenia wymaga pogłębionej analizy. Ta spodziewana mikro migracja może być źródłem problemów dla miasta w zakresie:
 - komunikacji miejskiej,
 - przychodów do budżetu miasta,
 - obrotów handlu detalicznego,
 - szkolnictwa podstawowego i gimnazjalnego,
 - opieki społecznej i zdrowotnej.
- Na wyżej wymienione nakłada się zjawisko starzenia mieszkańców. Te procesy zmian sfery społecznej powinny być bardziej wyraźnie zaakcentowane i wyprowadzone z nich wytyczne dla poszczególnych sfer.
- Wymaganiem merytorycznym opracowania każdej strategii jest nie tylko określenie, co należy w przyszłości realizować, ale skąd brać na tą realizację środki finansowe. W pewnym zarysie ten wymóg jest spełniony. Jednak jest to dość ogólny zarys wynikający z utrudnionego dostępu informacji do tych podmiotów, które w ramach własnej strategii będą wspomagały rozwój miasta zgodny z proponowanymi zmianami. Dlatego należałoby przeprowadzić rozeznanie przyszłych przedsięwzięć rozwojowych w mieście realizowanych w sferze gospodarczej nie tylko przez pryzmat możliwości inwestycyjnych autonomicznych jednostek wchodzących w skład struktury organizacyjno-administracyjnej gminy (np. gminne sp-ki z o.o.) ale także pod kątem Partnerstwa Publiczno-Prywatnego.

- Brak jest rzetelnej informacji o stanie mienia komunalnego, co uniemożliwia ustalenie wartości majątku gminy. Trudno jest dokonać oceny postępu nie znając stanu wyjściowego.

Wyżej opisane uzasadnienie zmian w strategii rozwoju Olsztyna zawiera wskazania obszarów, których niedoskonałość wpływa na spójność i logikę konstrukcji, a w głównej mierze na jej przydatność w procesie zarządzania rozwojem. Podniesione kwestie będą przedmiotem szczególnej uwagi podczas prac aktualizacyjnych strategii. Opracowanie niniejsze zawiera urzędnicze spostrzeżenia, toteż należy przyjąć, że w trakcie prac nad aktualizacją strategii z pewnością zostanie wniesionych szereg sugestii i uwag ze strony zespołów zaproszonych i powołanych do współpracy.

1. Strategia – założenia metodologiczne

1.1. Misja

Zgodnie ze słownikową definicją, pojęcie „**misja**” oznacza: „posłannictwo, ważne zadanie do spełnienia, odpowiedzialne zadanie do wykonania” jakie stoi przed osobą lub organizacją powołaną do pełnienia lub wypełnienia misji.

Misja, będąca kategorią intelektualną pojawia się z chwilą uznania potrzeby udzielenia odpowiedzi na wyzwanie płynące z ujawnionych i zidentyfikowanych potrzeb. W zależności od rodzaju i rozmiaru tych potrzeb, dla ich zaspokojenia – a więc do wypełnienia owej misji powołana zostaje stosowna organizacja, która zostaje wyposażona w pakiet instrumentów i kompetencji. Ustawa o samorządzie gminnym określa zarówno podstawowe granice misji do wypełnienia jak i kompetencje organizacji jaką jest gmina. W swojej misji, na podstawie swoich uprawnień i kompetencji (przyznanych ustawą), poprzez przedstawienie racji ważnych społecznie organizacja publiczna, jaką jest gmina, uzasadnia swoje istnienie⁴. To z tego powodu i w tym celu została powołana do istnienia. Misja, ponadto jest jedynym, niezmiennym elementem w procesie zarządzania strategicznego. Tak, jak uświadomienie istnienia misji jest uzasadnieniem istnienia organizacji, tak samo wypełnienie lub utrata misji jest równoznaczna z utratą sensu i możliwości dalszego trwania organizacji. Wszystkie inne elementy procesu zarządzania mogą, i w rzeczywistości zmieniają się w dynamicznym w swojej naturze procesie strategicznego rozwoju. Ale to dla wypełnienia misji właśnie organizacje podejmują działania i opracowują różne metody i strategie ich realizacji.

W rozważaniach nad strategią, u różnych autorów pojawiają się rozbieżności co do definiowania pojęcia misja, podczas gdy to ona decyduje o rodzaju, charakterze i zakresie przedmiotu strategii. Pomijając najczęściej pojawiające się, błędne utożsamianie jej z wizją lub ich zamienne traktowanie, zdarza się również często utrzymywanie, iż planując rozwój określamy *misję przyjmowanej strategii*. Czasem odwrotnie – to właśnie strategia miałaby określać, co będzie *misją rozwoju*. Dla uniknięcia rozbieżności; - ilekroć w strategii rozwoju Olsztyna będziemy posługiwać się pojęciem misja, zawsze będziemy mieli na uwadze misję, jaką ma do spełnienia organizacja, którą jest Gmina Olsztyn. Mając na uwadze zobowiązanie nałożone uchwałą Rady Miasta Olsztyn, mocą której prowadzony jest proces aktualizacji strategii, pozostawia się bez zmian zapis deklaracji misji przyjętej w strategii rozwoju Olsztyna z roku 1998, w myśl której Olsztyn to:

Ogólna **deklaracja misji** określa charakter i aspiracje miasta oraz dążenia jego mieszkańców słowami:

„Miasto zapewniające czystość środowisku, dbające o wzrost zasobności mieszkańców opartej na rozwoju nauki i przedsiębiorczości, dające poczucie bezpieczeństwa, sprzyjające rozkwitowi demokracji i samorządności.”

1.2. Rozwój zrównoważony

W deklaracji misji znalazło się pojęcie *zrównoważonego rozwoju*, jako zasady obowiązującej w jej wypełnianiu. Pojęcie rozwoju zrównoważonego, czy – jak skrótowo nazywają je inni - ekorozwoju, często jest przytaczane w środkach masowego przekazu, pojawia się w oficjalnych dokumentach i wypowiedziach. Posługują się nim przedstawiciele

⁴ Por. J.M.Bryson: *Strategic planning for public and nonprofit organizations*, San Francisco, Jossey Bass 1995, s.35

władzy, politycy, urzędnicy jak i działacze organizacji pozarządowych. Samo pojęcie pochodzi z tłumaczenia angielskiego zwrotu „sustainable development”, co oznacza rozwój trwały, samopodtrzymujący się. Zwrot ekorozwój jest całkowicie polskim odpowiednikiem tego pojęcia. Nie jest przy tym pewne, czy przedrostek eko (gr. oikos dom, gospodarstwo) ma więcej wspólnego z ekologią czy może raczej z ekonomią. Definicja pojęcia sustainable development pojawiła się rok po Konferencji Sztokholmskiej jaka odbyła się w czerwcu 1972 roku, dotyczącej naturalnego środowiska człowieka, na II Sesji Rady Zarządzającej UNEP (Program Środowiska ONZ) Wspomniano wówczas, iż zasadę "zrównoważonego rozwoju" realizują społeczeństwa, które: "uznają nadrzędność wymogów ekologicznych, których nie należy zakłócać przez wzrost cywilizacyjny oraz rozwój kulturalny i gospodarczy, są zdolne do samosterowania swoim rozwojem w celu utrzymania symbiozy z przyrodą, a więc respektujące oszczędną produkcję i konsumpcję oraz wykorzystanie odpadów, dbają o przyszłościowe konsekwencje podejmowanych działań, a więc także o potrzeby przyszłych pokoleń". Zasada ekorozwoju znajduje trwałe miejsce w obowiązujących w Polsce dokumentach strategicznych i planistycznych takich jak m.in. II Polityka Ekologiczna Państwa, Polska 2025 - Długookresowa Strategia Trwałego i Zrównoważonego Rozwoju czy Narodowy Plan Rozwoju. Warto również przedstawić definicję stosowaną przez Instytut na Rzecz Ekorozwoju, a mianowicie:

Ekorozwój (rozwój zrównoważony) to proces obejmujący przemiany społeczne i gospodarcze, w którym - w celu równoważenia szans w dostępie do środowiska poszczególnych społeczeństw i ich obywateli, zarówno współczesnego jak i przyszłych pokoleń - następuje integrowanie działań politycznych, gospodarczych i społecznych z zachowaniem równowagi przyrodniczej oraz trwałości podstawowych procesów przyrodniczych.

Przyjmuje się, iż ekorozwój powinien prowadzić do integracji łańdów: przestrzennego (w tym ekologicznego), społecznego, ekonomicznego, i instytucjonalnego. Należy zatem budować politykę przestrzenno-ekologiczną, społeczną, gospodarczą, oraz nadać odpowiednią formułę dotychczasowemu podejściu w sferze politycznej i administracyjnej. Wszystkie te działania i zamierzenia powinny być zintegrowane i wzajemnie się uzupełniać.

1.3. Wizja

Często eksperci i autorzy opracowań odnoszących się do strategicznego zarządzania zalecają rozpoczęcie procesu formułowania strategii od określenia (zbudowania, wskazania, ustalenia, opisanie etc.) wizji. Bardzo różnorodnie przy tym opisują przedmiot wizji. Mowa jest czasem o wizji sukcesu, innym razem o wizji przedsiębiorstwa (organizacji), wizji przyszłości, wizji rozwoju, czy nawet koncentrując się na wycinkowych częściach działalności organizacji wspominają o wizji systemu zarządzania, czy wizji parku maszynowego lub docelowych rynków.

Słownikowa definicja pojęcia „wizja” wskazuje na wiele znaczeń tego sformułowania. Jednym z nich jest: „widzenie, przywidzenie, majak” dające w połączeniu z innymi wyrazami związki frazeologiczne, takie jak np. „prorocza wizja”. Wydaje się, że jedynym uzasadnieniem dla umieszczenia wizji na samym początku procesu formułowania strategii mogłoby być przyjęcie założenia, że mamy do czynienia z tym właśnie rodzajem wizji.

Inaczej słownik nakazuje rozumieć pojęcie wizji definiując je jako: „obraz fragmentu rzeczywistości utworzony przez twórczą wyobraźnię; wyobrażenie, obrazowe przedstawienie,

opis czegoś.” Opartej na racjonalnych przesłankach wizji jako „obrazowym przedstawieniu” czegoś, nie da się myśleć wcześniej zanim nie zostanie rozpoznany stan wyjściowy materii, jaka ma być poddana przeobrażeniom w wyniku działań określonych w strategii. Na materię tę składają się i decydują o jej kształcie:

1. Misja organizacji (ona bowiem decyduje o charakterze i zakresie działania organizacji)
2. Stan organizacji (w tym: uwarunkowania zewnętrzne z jego ograniczeniami i szansami oraz możliwości wewnętrzne, tj. konstrukcja organizacyjna, jakość systemu zarządzania, majątek, źródła dochodów, zidentyfikowana wielkość i rodzaj potrzeb bieżących i przyszłych i wiele, wiele innych) zaprezentowany w formie diagnozy prospektywnej
3. Określony horyzont czasowy

Dopiero po rozpoznaniu tych czynników można będzie formułować cele prowadzące do wypełnienia misji. Wtedy możliwe będzie wyobrażenie czytelnego i posiadającego znamiona realności obrazu przyszłego stanu.

Mając powyższe na uwadze – dla potrzeb niniejszego opracowania przyjmuje się, że wizję w procesie strategicznego zarządzania miastem definiuje się jako⁵:

„Opis stanu pełni potencjału, jaki gmina chce osiągnąć dzięki implementacji swojej strategii, w końcu przyjętego horyzontu czasowego.”

Zespołowi koordynującemu prace aktualizacyjne strategii znany jest pogląd, który utrzymuje, iż wizja, jako model statyczny, dający odpowiedź na pytanie dotyczące poziomu rozwoju gminy w danym momencie w przyszłości nie jest przydatna w odniesieniu do gminy, która jest systemem otwartym, nigdy nie zakończonym, w którym dynamicznie dokonują się wielorakie przekształcenia społeczne, gospodarcze, przestrzenne i ekologiczne. Rodzi się stąd pytanie, czy wizja taka jest rzeczywiście niezbędna? Jeśli tak, to w jakim praktycznym celu? Czy tylko po to aby mieć uzasadnienie dla podejmowanych wysiłków z przekonaniem, że po uzyskaniu pożądanego stanu można będzie powiedzieć: „skończone”? Pytanie to nabiera znaczenia szczególnie w przypadku, kiedy o wizji mówi się w kontekście pożądanego stanu gminy. Stanu, jaki gmina powinna osiągnąć po wykonaniu wszystkich możliwych do zrealizowania i przewidzianych w strategii działań. Odpowiedzią, jaką zespół koordynacyjny przyjął za słuszną jest, że wizja, a raczej jej opis, jest potrzebny po to aby organizacja mogła nie tylko wiedzieć dokąd zmierza czy też kiedy tam dotrze. Opis wizji musi także dać możliwość dokonywania okresowych pomiarów postępów we wdrażaniu strategii, odstępstw od założeń czy od przyjętych kierunków. Bieżący nadzór nad sposobem realizacji strategii stanowi problematykę, jaką wyczerpuje zagadnienie monitoringu. Będzie ono rozwinięte w kolejnych rozdziałach Strategii. Z powodów praktycznych, wizję przede wszystkim powinni znać członkowie zespołów uczestniczących w kolejnych fazach procesu planowania strategicznego opracowujących plany taktyczne i programy operacyjne. Istotnym jest, aby udało się skoncentrować te wysiłki na spójnym, w miarę jednoznacznie zarysowanym, akceptowanym przez wszystkich zaangażowanych przy jego tworzeniu, obrazie przyszłego kształtu przedmiotu wizji. Aby znać czytelną odpowiedź na pytanie: jak w efekcie ma wyglądać to, co będziemy robić, aby najlepiej wypełnić nasze powołanie – misję. Można byłoby starać się tworzyć taki obraz za pomocą opisów, prezentacji graficznych czy makiet. Taka forma w najlepszym razie pozwoliłaby na wyobrażenie przyszłego wyglądu

⁵ Definicja własna (*red.*)

przestrzennego. Nie uwzględnia ona jednak przyszłych stanów takich zjawisk jak poziom edukacji, czystość środowiska, siła ekonomiczna, zdolność do osiągnięcia przewagi konkurencyjnej, prężność gospodarcza decydująca o tempie i kierunkach rozwoju i wiele innych. Uważamy, że właściwym sposobem zaprezentowania wizji rozwoju i przyszłego stanu gminy będzie przedstawienie jej za pomocą systemu kwantyfikatorów informujących o kierunkach, wielkości i jakości zmian w określonych jednostkach prezentujących efekty, jakie należy osiągnąć w ustalonym w planie okresie.

1.4. Horyzont czasowy strategii

Strategia rozwoju Olsztyna uchwalona w 1998 roku zaplanowana została na okres 17 lat tj. do roku 2015. Brak jest w strategii zapisu dostarczającego uzasadnienia dla tak ustalonego terminu. W sytuacji istnienia intencji modyfikacji aktualizującej, a więc prowadzącej do korekt związanych z obserwowanymi zmianami uwarunkowań, strategia wymaga takiej korekty, lub uzasadnienia dla utrzymania istniejącego **horyzontu czasowego**. Istotną przesłanką dla ustalenia stosownego horyzontu jest dostosowanie go do współbrzmienia z terminami jakimi objęte są działania strategiczne regionu warmińsko-mazurskiego, kraju i Unii Europejskiej, do której Polska przystąpiła w maju 2004 roku. Zgodnie z unijną metodologią planowania, podstawowym dokumentem planistycznym jest program operacyjny określający kierunki i wielkość środków przeznaczonych na wspieranie działań rozwojowych w poszczególnych krajach i regionach Unii Europejskiej. Beneficjenci tego wsparcia uzyskują je po spełnieniu pewnych warunków, które będą musieli udokumentować w sposób wymagany w unijnych procedurach. Wśród tych procedur znajduje się m.in. wymóg określenia terminów wskazujących moment gotowości do efektywnej absorpcji środków. Strategie, programy taktyczne i operacyjne, a wreszcie poszczególne projekty muszą zawierać harmonogramy bezwzględnie mieszczące się w okresie obowiązywania operacyjnych programów unijnych. Bieżący program operacyjny UE zakończy swój okres funkcjonowania w roku 2006. Kolejny trwać będzie od roku 2007 do roku 2013, przy czym realizacja zadań współfinansowanych przez fundusze uruchomione w tym okresie musi być zakończona nie później niż do roku 2015. Dziś zasadniczo nie ma podstaw do przyjęcia realistycznych planów rozwojowych wykraczających poza ten okres. Możliwe jest jednak dokonanie ze znaczną dozą prawdopodobieństwa prognozowania pewnych zjawisk ekonomicznych w oparciu o przesłanki budowane na efektach uzyskanych dzięki wcześniejszym działaniom. Wydaje się że dokonanie takiej prognozy będzie antycypować pewne pożądane zachowania i działania planistyczne (zwłaszcza w sferze planowania finansowego) wybiegające w okres dalszy niż możliwy do faktycznego przewidzenia. Dlatego też wyprzedzając prognozą horyzont strategii o jeden 7-letni cykl planowania operacyjnego UE przyjmuje się dla zaktualizowanej strategii rozwoju Olsztyna:

rok 2020, jako wyznaczający horyzont czasowy strategii

W rozważaniach na temat wizji trudność pojawić się może także przy próbie wskazania podmiotu, który chciałby i powinien przyjąć na siebie odpowiedzialność ale także wykazać inicjatywę na rzecz zaproponowania tego końcowego kształtu, obrazu efektów działań podejmowanych w ramach realizowanej strategii. Inaczej mówiąc trudność pojawia się przy próbie wskazania podmiotu (osoby, grupy osób), o której można powiedzieć, że jest twórcą akceptowalnej przez całą społeczność wizji. Że to on odpowiedzialny jest za doprowadzenie do stanu kiedy wizja przeobrazi się w rzeczywistość. Uważamy, że powinien

to być ten sam podmiot, który zaproponuje cały proces strategicznego postępowania. I za cały ten proces przyjmie odpowiedzialność. Jeden z teoretyków zarządzania, H. Igor Ansoff stwierdza: „...przywództwo wymaga jasnej percepcji wspólnego celu organizacji oraz sposobów jego osiągnięcia. Zwyczajowo tego rodzaju percepcję określa się jako „wizję” przyszłości organizacji. W małych przedsiębiorstwach może wizję taką na własny użytek tworzyć przedsiębiorca – właściciel, ale w wielkich organizacjach ma ona rację bytu tylko wówczas gdy jest wspólna wszystkim uczestnikom zaangażowanym w jej kreatywne urzeczywistnianie.” Problematyka ta będzie jeszcze przedmiotem późniejszych rozważań.

1.5. Przedmiot i podmiot strategii

*Strategia, w najbardziej ogólnym pojęciu oznacza sposób postępowania wykorzystujący rozpoznane uwarunkowania, dla osiągnięcia optymalizujących realizację misji celów, poprzez uświadomione i planowe sterowanie dostępnymi czynnikami (środkami) determinującymi ich osiągnięcie*⁶. Definicja ta osadza strategię w obszarze intelektualnym jej podmiotu i skupia swoją uwagę na jego sposobie myślenia i postępowania. Uwzględnia dynamikę zjawisk towarzyszących i mających wpływ na jego postępowanie. Jest ono nieodłącznie związane z szeregiem czynności, właściwych dla przyjętej strategii, jakie mają doprowadzić do założonego celu (celów). Takie podmiotowe podejście bardziej oddaje dynamiczny charakter strategii niż ujęcie przedmiotowe odnoszące się do dokumentu – w postaci planu strategicznego. Jednakże, ze względu na złożoność podmiotu (autora, głównego beneficjenta, właściciela) strategii, opracowanie będzie miało charakter, z definicji statyczny. Mówiąc zatem o „Strategii”, w procesie jej tworzenia będziemy mieli na myśli dokument zawierający zapisy pozwalające na określanie zjawisk wymagających zmian oraz postulatów i dyrektyw co do metod postępowania.

Informacja o przedmiocie strategii pośrednio zawarta jest w jej definicji. Oto ten specyficzny *sposób postępowania*, jakim jest strategia prowadzony jest dla jednego tylko powodu. Dla osiągnięcia tak wyznaczonych celów, aby możliwa była optymalna realizacja misji. Efekty uzyskiwane dzięki realizacji celów będą oddziaływać na gminę kształtując ją w procesie rozwoju. Inaczej mówiąc, to gmina jest tą materią, jaka będzie podlegała zmianom, w wyniku działań (zgodnych z przyjętą strategią) dokonywanych na niej w celu dostosowania jej do potrzeb określonych w misji. Najprościej można byłoby poprzestać na tym stwierdzeniu wskazując to wszystko co znajduje się wewnątrz granic administracyjnych miasta. Prosta, koncentrująca się na obszarze terytorialnym delimitacja⁷, jako odnosząca się do zjawisk o charakterze przestrzennym, dla opisu przedmiotu strategii nie będzie jednak wystarczająca. Przytaczany już na tych stronach H. I. Ansoff trafnie określa wszelkie organizacje prowadzące szeroko rozumianą wymianę z otoczeniem, mianem „Organizacji Służących Otoczeniu.” Niewątpliwie jest taką organizacją gmina. Po bliższym jednak przyjrzeniu się definicji i strukturze gminy łatwo o wątpliwości, co do jednoznaczności tego pojęcia. Może to mieć konsekwencje w postaci błędnego podejścia do prac związanych z analizą SWOT zarówno na płaszczyźnie oceny uwarunkowań określonych przez otoczenie jak i obszaru sił i słabości. Ustawa o samorządzie gminnym⁸ (Art. 1 ust. 2) głosi: „Ilekcóż w

⁶ Definicja własna. (red.)

⁷ Delimitacja – sposób definiowania struktur oraz stopnia ich złożoności na podstawie obserwacji relacji zachodzących pomiędzy elementami zbioru. W uproszczeniu - podział obszaru dla określonych celów na podstawie odpowiednio dobranych kryteriów, w praktyce planowania delimitacji dokonuje się na podstawie zasięgu przestrzennego diagnozowanych zjawisk, dla określenia odpowiadającego mu zasięgu regulacji zawartych w planach i programach. (przyp.red.)

⁸ Ustawa z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym

niniejszej ustawie jest mowa o gminie, należy przez to rozumieć wspólnotę samorządową oraz odpowiednie terytorium.” Wcześniejsza doktryna widziała w gminie „jednostkę podziału terytorialnego”. Obecnie mamy do czynienia ze wspólnotą ludzi – związkiem samorządowym. Jak to wynika z dalszych zapisów ustawy gmina posiada osobowość prawną i wykonuje zadania publiczne we własnym imieniu i na własną odpowiedzialność. Jako taka, jest organizacją suwerenną w swoich decyzjach i samodzielnie kształtującą swoją przyszłość. Tymczasem, w ramach organizacji będącej wspólnotą samorządową mieszkańców można wyodrębnić inną organizację, często i potocznie utożsamianą z gminą. Jest to organizacja posiadająca własną strukturę administracyjną, zarządzająca majątkiem gminy, podejmująca w jej imieniu i na jej ryzyko decyzje. Mowa tu oczywiście o Urzędzie Gminy (Urzędzie Miasta), którego struktury i osadzeni w ich ramach urzędnicy funkcjonują podejmując działania na rzecz gminy rozumianej jako wspólnota mieszkańców, będąc odrębną organizacją, do tego właśnie celu powołaną. Jako struktura, o której jej urzędnicy pewnie powiedzieliby, iż jest ona instytucją, posiadającą własny byt, cele i powody swojego własnego istnienia. Tym powodem jest świadczenie usług na rzecz gminy postrzeganej jako wspólnota mieszkańców i bardzo często jednocześnie rozumianej jako otoczenie zewnętrzne urzędu - samodzielnej i niezależnej organizacji. Czy ta wyraźnie wyodrębniona część gminy jest jeszcze przedmiotem czy może już podmiotem strategii?. Czy przedmiotem „eksperymentów” strategicznych dokonywanych przez ten urząd-podmiot jest (albo z definicji - powinna być) cała materialna substancja miasta wraz ze swoją społecznością? Czy może słusznym byłoby twierdzenie, że to właśnie ta wspólnota jest podmiotem strategii ponieważ to z myślą o niej została ona opracowana? Oszczędzając sobie dalszych dywagacji, ostatecznie przedmiot strategii definiujemy następująco:

Przedmiotem strategii jest miasto Olsztyn w procesie jego funkcjonowania i rozwoju, analizowane w trzech wymiarach przestrzenno - ekologicznym, społecznym i gospodarczo - finansowym.

Ze względu na znaczenie i siłę oddziaływania na stan miasta, a także ze względu na silną dynamikę zmian w obszarze dostępnego instrumentarium, wspomagającego systemu funkcjonowania pozostałych sfer, zarządzanie strukturami gminy wymaga szczególnego podejścia. Tym samym struktura Urzędu Miasta zaliczona została do „wnętrza gminy”⁹. Urząd bowiem stanowi integralną część składową i fragment przedmiotu podlegającego przekształceniom i strategicznemu doskonaleniu, jako jeden z podstawowych instrumentów zarządzania rozwojem, a jednocześnie jest czynnikiem, od którego sprawności zależy siła oddziaływania zarówno na niwelowanie słabych, jak i stosowne wykorzystywanie silnych stron gminy.

⁹ Także z punktu widzenia analizy SWOT postrzeganie Urzędu - struktury administracyjnej będzie wewnętrzne. Zasadniczo do szans (i analogicznie zagrożeń) zalicza się czynniki zawierające potencjał stymulujący działania prorozwojowe (analogicznie - destymulujące), jakich źródło znajduje się poza obszarem działania (na zewnątrz) organizacji. Aparat administracyjny gminy jest jej integralnym elementem - co wskazuje na jego wewnętrzne, w ramach gminy ulokowanie. Ze względu na charakter uczestniczenia Urzędu Miasta w sposobie kształtowania cech zaliczanych do silnych lub słabych stron gminy (czynniki wewnętrzne), struktura ta będzie traktowana jako element o cechach będących atutami bądź słabościami całej gminy postrzeganej w jej rozumieniu ustawowym (terytorium i wspólnota samorządowa). Stąd też wszelkie postulaty dotyczące kształtowania jakości tego instrumentu (struktura i metody zarządzania) zostaną zaliczone do czynników mających na celu wzmocnienie sił i niwelowanie słabości.

Uchwalona w 1998 r. strategia wiele uwagi poświęciła wyodrębnionej oddzielnie sferze infrastruktury. Jest to obszar, który wiąże się z możliwością rozwoju pozostałych sfer, co ważniejsze będzie go warunkował. Jednakże strategia nie będzie go traktować jako obszaru będącego jednym z celów strategicznych rozwoju miasta bowiem w rzeczywistości infrastruktura jest *środkiem umożliwiającym realizację zasadniczych celów strategicznych*. Stąd też infrastruktura będzie rozpatrywana pod kątem odpowiedniego nią nasycenia przy okazji omawiania poszczególnych sfer problemowych.

Pojęcie „podmiotu strategii.”

Najbliższe prawdy byłoby stwierdzenie, iż podmiotem (autorem?, właścicielem?, głównym beneficjentem?) strategii jest osoba lub instytucja, która posiada kompetencje i faktyczną moc sprawczą do podejmowania decyzji w kwestii sposobu kształtowania przedmiotu podlegającego zmianom. Kto ma prawo stwierdzić: „*to ja jestem uprawniony do dokonywania zmian w kształcie i sposobie wykorzystania przedmiotu strategii*”? – czy jest nim, w myśl przepisów ustawy o samorządzie gminnym Rada Gminy?. Czy może ten, kto jest autorem zmian – byłby to wówczas zespół osób czynnie uczestniczących w formułowaniu zapisów strategii. A może wystarczyłaby akceptacja zapisów strategii pozwalająca na stwierdzenie: „*utożsamiam się z nią, to jest moja strategia*”? Może jednak najprecyzyjniej identyfikującym podmiot byłby głos - „*to ja ponoszę konsekwencje zmian wprowadzanych w wyniku strategii, zatem to ja jestem podmiotem*”? Tymczasem wydaje się, że jedynie **podmiot** jakim jest:

społeczność lokalna tworząca wspólnotę samorządową

łączy w sobie wszystkie wyżej wymienione cechy i uprawnienia. Nie powinno zatem budzić wątpliwości, że to ona jest podmiotem. Wszelako jednak z uwzględnieniem jednego warunku. Stosownie do stopnia dojrzałości obywatelskiej, skłonności do zaangażowania się w sprawy dobra wspólnego, poczucia więzi ze wspólnotą, jeden z jej członków uzyska moralne prawo do nazwania się twórcą przyszłości, inny zaś jedynie do przyjęcia skutków – niezależnie od tego czy zechce je nazwać beneficjami czy uciążliwymi konsekwencjami.

Słusznym jest pamiętać, że przy opracowywaniu strategii w sposób partycypacyjny (uwzględniający uczestnictwo społeczności lokalnej) będzie pojawiał się problem, na ile napisany dokument zachowa swoją wewnętrzną spójność, wyjściową logikę metodologiczną, a na ile będzie rezultatem kompromisu wynikającego ze zrozumienia istoty strategii i społecznej akceptacji zawartych w niej celów i zadań. Może się zdarzyć, iż partycypacyjnie opracowany dokument będzie miejscami wewnątrznie sprzeczny; mogą pojawić się różnego rodzaju błędy logiczne. Jednak stan wiedzy o problemach miasta, jego misji i celach będzie poznany, a zapisy strategii będą łatwiejsze do zaakceptowania, jako efekt własnych wysiłków i aspiracji lokalnej społeczności.

Sama strategia zaś, stanie się dokumentem, w którym jej podmiot - wspólnota samorządowa - mieszkańcy miasta określą swoje oczekiwania i potrzeby po to, aby kolejne władze samorządowe miały ich świadomość. Ustalą, co dla nich jest bardziej ważne, a na co są w stanie poczekać. W rzeczywistości strategia nabierze charakteru swoistego kontraktu określającego metody i sposoby dochodzenia do celów – albo, inaczej mówiąc, warunki na jakich mieszkańcy gotowi są uzależnić swoją przyszłość od decyzji wybranej przez siebie władzy samorządowej.

1.6. Cele gminy i hierarchia ich ważności

Jak to zostało określone wcześniej, najbardziej ogólnym, a zarazem podstawowym celem istnienia każdej organizacji, w tym także gminy Olsztyn jest jej misja. Można stwierdzić, że misja, lub inaczej ów *generalny*¹⁰ cel jest **celem ciągłym**. Cele ciągłe to cele długookresowe. Są one przedmiotem zainteresowania organizacji w chwili obecnej i w ciągu następnych lat. Celu takiego nie da się traktować w kategorii wizji docelowego stanu, jaki należy osiągnąć, lecz w kategorii dążenia rozumianego jako długotrwały proces rozwojowy, wykraczający poza horyzont przyjęty w strategii. Cel ten jest odpowiedzią na pytania: Dlaczego istniejemy? W jakim kierunku (do jakiego stanu pożądanego) w trakcie tego istnienia będziemy zmierzać? Każda organizacja posiada swoją własną wiązkę celów ciągłych determinujących pełnienie misji. Jej skład rodzajowy zależy od przedmiotu działania organizacji. Wśród celów ciągłych organizacji, których misja wiąże się z publiczną służbą otoczeniu, znajdują się zwykle:

- utrzymanie i rozwój kondycji finansowej na poziomie zapewniającym zdolność do finansowania stale powiększającego się, wraz z kompleksowym rozwojem, obszaru potrzeb,
- utrzymanie na właściwym (tzn. co najmniej nie pogorszonym) poziomie kondycji materialnej substancji (materialnych składników majątku) organizacji, zapewniającej jej sprawne funkcjonowanie
- zdolność do umacniania swojej pozycji na rynku,
- sprawność działania,
- innowacje,
- odpowiedzialność społeczną, etc.

Kolejny poziom pytań wymagających odpowiedzi to: jakie działania o charakterze strategicznym będziemy podejmować dla uzyskania tego pożądanego efektu, a więc utrzymania owego niezbędnego stanu kondycji finansowej i materialnej, swojej rynkowej pozycji, sprawności organizacyjnej czy odpowiedzialności? Jakie cele postawimy przed sobą? Wśród celów wyróżnimy cele strategiczne i niestrategiczne (taktyczne, operacyjne). Wśród celów strategicznych będziemy mieli do czynienia obok celów ciągłych także z celami bezpośrednimi. **Cel bezpośredni** w odróżnieniu od celu ciągłego to taki cel, który mamy osiągnąć w całości i za osiągnięcie którego ponosimy w pełni odpowiedzialność. Odpowiada na pytanie: gdzie konkretnie chcemy dojść? Co konkretnie chcemy osiągnąć? Będą to pytania o rezultat. O ile jednak wśród celów strategicznych znajdziemy zarówno cele ciągłe jak i cele bezpośrednie, to w przypadku celów niższego rzędu (**taktycznych**) przeważnie formułowane będą cele bezpośrednie. Najniższym poziomem, drzewa celów jest poziom **celów operacyjnych** (zwanym także czasem szczegółowymi). Podejmując działania na tym poziomie będziemy pytać o wynik. Wielokrotnie, już na poziomie celów strategicznych, a zawsze na poziomie taktycznym i niższych cele będą stanowiły odzwierciedlenie zewnętrznych uwarunkowań i wewnętrznych możliwości określonych na podstawie analizy strategicznej poszczególnych obszarów (sfer).

Wszystkie przyjęte do realizacji cele bezpośrednie powinny być formułowane w kategoriach zgodnych z kryteriami *SMART*:

¹⁰ w odniesieniu do celu stanowiącego przedmiot misji stosowane są czasem, także inne określenia, takie jak: cel podstawowy, główny, nadrzędny etc. W strategii będziemy starać się nazywać go „celem generalnym”. Cel ten stanowi zwykle punkt odniesienia dla wyznaczania celów niższego rzędu.

S – specific – jednoznacznie zidentyfikowany, konkretny

M – measurable – mierzalny

A – actionable – dający się przełożyć na działania

R – realistic – realny (osiągalny)

T – timetabled – posiadający swój horyzont czasowy

Niektóre z celów, niezależnie od poziomu na którym są formułowane oraz niezależnie od sposobu, jaki zostanie uznany za najkorzystniejszy dla jego osiągnięcia będą posiadały większe (*priorytetowe*) lub mniejsze znaczenie z punktu widzenia wypełniania misji gminy. O randze jaka będzie przypisana temu czy innemu działaniu zasadniczo powinno decydować dążenie do logicznego i optymalnego wykorzystania wyników prospektywnej analizy strategicznej stanu gminy i podporządkowana tym przesłankom polityka rozwoju przyjęta przez władze samorządowe. Jednak decydując się na partycypacyjną metodę planowania, tzn. odbywającą się przy szerokim udziale społecznym mamy świadomość, że ludzie zwykle powodowani są zarówno logiką jak i intuicją czy namiętnościami. Świadomie zatem dopuszczamy możliwość pojawienia się odstępstw od spodziewanej logiki tam, gdzie o nadaniu **rangi priorytetu** zadecyduje przewaga woli mieszkańców nad przesłankami natury ekonomiczno – logicznej. Dlatego przyjmujemy, iż dla potrzeb formułowania strategii Olsztyna będzie się przestrzegać ram przyjętych zasad formalizujących proces planistyczny uznając jednocześnie, że intuicja i argumenty powinny się uzupełniać, a nie wykluczać.

1.7. Podstawowe pojęcia

Zarówno teoretycy zarządzania jak i osoby praktycznie tworzący i realizujący strategie rozwoju swoich organizacji rozmaicie interpretują pewne pojęcia, jakimi posługuje się problematyka zarządzania strategicznego. Przykładowo znaczenie pojęcia „operacyjny” (stosowany w odniesieniu do programowania rozwoju w UE i odnoszący się do okresu 7-letniego) odbiega od znaczenia pojęcia „działalność operacyjna” czy „zarządzanie operacyjne”, które w rozumieniu polskiego odbiorcy odnosi się do okresu sprawozdawczego długości jednego roku, podczas gdy programowanie średniookresowe częściej określane bywa programowaniem taktycznym. Takich rozbieżności jest znacznie więcej, dlatego też dla uniknięcia nieporozumień w poniższym słowniku pojęć stosowanych w dokumencie „Strategii” olsztyńskiej zamieszcza się definicje tych pojęć, na tyle odpowiadające formalnym warunkom poprawności¹¹ na ile się to zespołowi redakcyjnemu udało - w celu jednoznacznego i precyzyjnego określenia ich znaczenia w rozumieniu, w jakim użyte zostały w dokumencie.

Analiza strategiczna - rodzaj analizy, mający na uwadze ocenę organizacji na tle jej otoczenia. Celem analizy strategicznej jest sformułowanie strategii oraz konstrukcja planu strategicznego wraz z propozycją jego realizacji. Analiza prowadzona dla potrzeb sformułowania strategii rozwoju Olsztyna zawiera elementy **analizy PEST** (diagnozującej segmenty polityczno-prawne, ekonomiczny, społeczno-kulturowy, techniczno-organizacyjny), **analizy stakeholders** (biorącej pod uwagę poszczególne podmioty tj osoby i grupy osób reprezentujące różne interesy w kontekście ich potencjalnego wpływu na możliwy kształt scenariusza rozwoju) oraz **analizy SWOT** (oceniającej silne i słabe strony organizacji na tle szans i zagrożeń ze strony otoczenia, - a więc czynniki decydujące o jej potencjale).

¹¹ Definicja powinna posiadać co najmniej czytelne granice, pozwalające wyodrębnić definiowane pojęcie ze zbioru pojęć podobnych.

Analiza sytuacyjna - obejmuje to co wiadomo o sytuacji, jej historii, czynnikach ją kształtujących oraz z nią związanych. Jest w niej także miejsce na informacje wspierające szczegółową charakterystykę problemów. Podstawą analizy jest prezentacja punktów widzenia kluczowych osób organizacji, jej struktur i procesów istotnych dla jej funkcjonowania.

Cel – określony w fazie planowania stan, jaki planuje się osiągnąć dzięki przewidywanym skutkom, stanowiącym efekt danego działania o charakterze publicznym

Cel generalny – cel realizujący istotę *misji* wypełnianej przez gminę w odpowiedzi na uświadomione (i nieuświadomione) potrzeby i oczekiwania mieszkańców. Koncentruje się na wzroście dobrobytu i stałej poprawie jakości życia wspólnoty samorządowej.

Cele strategiczne – skonkretyzowane elementy *misji*, które umożliwiają pomiar poziomu aspiracji (rozmiaru dążeń) organizacji. Stanowią kryteria wyboru *strategii* oraz służą do mierzenia stopnia jej realizacji. Są zwykle definiowane jako wiązka celów pokrywających istotne i determinujące efektywne wypełnienie *misji* (strategiczne) obszary funkcjonowania organizacji. Realizacja celu strategicznego powoduje rozwój potencjału gminy w tym obszarze.

Cel taktyczny – cel, którego osiągnięcie przyczynia się do realizacji *celu strategicznego*. Cel taktyczny jest osiągany w wyniku działania taktycznego o charakterze jednostkowym lub stanowiącego przedmiot średniookresowego *programu taktycznego*. W ramach programów taktycznych będziemy mieli do czynienia także z realizacją celów **kierunkowych** wskazujących zakładane *efekty* ujętych w programie taktycznym działań ukierunkowanych na jedną z dziedzin objętych takim programem. Owym zakładanym efektem może być nadana ranga *priorytetu*. Osiągnięcie celu taktycznego przyczynia się do realizacji (jednego lub więcej) celu strategicznego. Przejawem działania taktycznego może być w krańcowym przypadku świadome zaniechanie działań w pewnym obszarze dla wzrostu efektywności działań w obszarze uznanym za priorytetowy.

Cel operacyjny – cel realizowany w wyniku działań podejmowanych (także etapowo) w związku z realizacją zadań przewidzianych w ramach *programowania taktycznego*. Zadania te są przedmiotem decyzji podejmowanych w ramach bieżącego zarządzania działalnością operacyjną. Cele operacyjne odnoszą się do zadań ujmowanych w budżecie miasta do wykonania w okresie jednego roku, lub – w przypadku wieloletnich programów inwestycyjnych w rozumieniu art.110 ust.1 ustawy o finansach publicznych, w okresie roku budżetowego oraz dwóch kolejno następujących po nim latach. Aktualne tendencje rysujące się w polityce zarządzania strategicznego Unii Europejskiej pozwalają przewidywać, że w najbliższych latach będą podejmowane działania na rzecz wydłużenia okresu budżetowania w sferze publicznej. W ostatnich projektach dokumentów strategicznych UE jest mowa o okresach planowania budżetowego w okresie nie krótszym niż 5 lat. Można przewidywać w związku z tym, że plany dotyczące działalności operacyjnej będą obejmować okresy dłuższe niż ma to miejsce obecnie.

Działanie – grupa przedsięwzięć (*projektów*), których realizacja przyczynia się bezpośrednio do rozwoju określonej dziedziny. Działania podejmowane w obszarze danej dziedziny

stanowią przedmiot *programowania taktycznego* skierowanego na realizację jednego lub kilku *celów strategicznych*

Horyzont czasowy - rok (2020) wyznaczający koniec zakładanego okresu przewidzianego dla osiągnięcia stanu potencjału określonego w *wizji*.

Misja – główne zadanie, dla którego wypełnienia gmina Olsztyn jest powołana. Główny powód jej istnienia. Lub inaczej odpowiedź na pytanie w jakim celu istnieje. Misja zdefiniowana jest poprzez określenie sposobu, w jaki organizacja ta, będąca zinstytucjonalizowaną formą wspólnoty samorządowej, wykorzystując optymalnie wszelkie dostępne zasoby, będzie odpowiadać na wyzwanie, jakie stanowią potrzeby i oczekiwania jej mieszkańców. Określenie tego sposobu zawarte jest w deklaracji misji, która brzmi:

„Miasto zapewniające czystość środowisku, dbające o wzrost zasobności mieszkańców opartej na rozwoju nauki i przedsiębiorczości, dające poczucie bezpieczeństwa, sprzyjające rozkwitowi demokracji i samorządności.”

Monitorowanie - Proces systematycznego zbierania i analizowania wiarygodnych informacji finansowych i statystycznych dotyczących wdrażania projektów, którego celem jest zapewnienie zgodności realizacji projektów i programów z wcześniej zatwierdzonymi założeniami ich realizacji.

Monitorowanie finansowe - Monitorowanie zarządzania środkami finansowymi przewidzianymi na realizację programów i projektów. Jest elementem systemu weryfikacji wieloletniego planowania finansowego oraz podstawą oceny potencjału ekonomicznego i zdolności finansowej gminy.

Monitorowanie rzeczowe - Monitorowanie postępu realizacji programów i projektów poprzez system wskaźników określonych w dokumentach programowych.

Sfera – jeden z trzech wymiarów strategicznego postrzegania miasta Olsztyn (przestrzenno - przyrodniczy, społeczny i gospodarczo – finansowy), których wzajemna harmonizacja stanowi warunek zrównoważenia jego rozwoju. W każdej sferze można wyodrębnić jeden lub więcej *strategicznych obszarów rozwoju*

Strategiczny obszar rozwoju – elementarny obszar (sektor, dziedzina) życia społeczno-gospodarczego gminy mający determinujący wpływ na kształtowanie ładu zintegrowanego i uznany za decydująco istotny dla możliwości realizacji misji. Wzrost wskaźników rozwoju potencjału w obszarze strategicznym stanowi przedmiot celu strategicznego.

Obszary strategiczne gminy to:

- zagospodarowanie infrastrukturalne przestrzeni
- środowisko naturalne,
- gospodarka i przedsiębiorczość,
- opieka zdrowotna
- opieka społeczna
- kultura i kulturotwórcze dziedzictwo narodowe
- oświata,
- bezpieczeństwo

- sport i rekreacja,
- mieszkalnictwo,
- budowa społeczeństwa obywatelskiego
- finanse gminy
- system i struktura administracyjno-zarządcza Gminy

Infrastruktura - zespół podstawowych urządzeń i instytucji usługowych, niezbędnych do należytego funkcjonowania miasta.

Podmiot strategii - społeczność lokalna tworząca wspólnotę samorządową tj. mieszkańcy i użytkownicy (podmioty mające swoje siedziby na terenie miasta) uczestniczący w działaniach na rzecz poprawy warunków życia i funkcjonowania gminy.

Przedmiot strategii - miasto Olsztyn w procesie jego funkcjonowania i rozwoju, analizowane w trzech wymiarach: przestrzenno - ekologicznym, społecznym i gospodarczo - finansowym.

Polityka władz - przemyślane postępowanie osób wybranych do pełnienia funkcji w organach przedstawicielskich gminy, towarzyszące działaniom w dziedzinach społecznej, gospodarczej i ekologicznej, dla których główną determinantą jest optymalna realizacja *celu generalnego*, jakim jest *misja* gminy. Polityka władz winna być znana mieszkańcom gminy dzięki jej zaprezentowaniu w okresie przyjmowania odpowiedzialności za sprawy gminy oraz dzięki systemowi czytelnej i otwartej komunikacji ze społecznością lokalną w okresie sprawowania władzy.

Polityki sektorowe (branżowe) – opis działań oraz reguł i zasad jakim podporządkowane jest dokonywanie wyborów decydujących o postępowaniu władz samorządowych w odniesieniu do realizacji celów w określonej dziedzinie (branży)

Priorytet – przyznanie pierwszeństwa ukierunkowanemu działaniu (grupie działań) na poziomie taktycznym (lub zadaniom na poziomie operacyjnym) ze względu na znaczenie, jakie *strategia* mu przypisuje, w związku z *polityką* przyjętą dla zoptymalizowania możliwości realizacji *misji* w danym *obszarze strategicznym* w okresie objętym planowaniem.

Program inwestycyjny – jednostka w strukturze budżetu sformułowana (zaplanowana) dla osiągnięcia jednego lub kilku celów podejmowanego działania. Program inwestycyjny grupuje zadania, przynoszące efekty materialne, które służą osiągnięciu zadeklarowanego w nim wyniku końcowego. (Przykładowo: Program Zagospodarowania Zieleni w Mieście, Program Turystycznego i Rekreacyjnego Zagospodarowania Rejonu Wokół Jez. Krzywego, Program Zagospodarowania i Wykorzystania Rekreacyjnego Lasu Miejskiego, itp.)

Program operacyjny – Dokument przyjęty przez Komisję Europejską, służący wdrażaniu Podstaw Wsparcia Wspólnoty i składający się z działań wieloletnich, które mogą być wdrażane przez jeden lub kilka Funduszy. Dokument przygotowywany i wdrażany przez właściwy merytorycznie resort centralny i określający szczegółowe plany rozwojowe dla całego sektora ekonomiczno – społecznego. Jego struktura i treść wynika bezpośrednio z celów i strategii określonych w Narodowym Planie Rozwoju. Programowanie operacyjne bieżącego okresu (do roku 2006) składa się z pięciu jednofunduszowych sektorowych programów operacyjnych dotyczących m.in. rozwoju zasobów ludzkich czy konkurencyjności przedsiębiorstw, wielofunduszowego Zintegrowanego Programu Operacyjnego Rozwoju

Regionalnego (ZPORR) oraz programu operacyjnego Pomocy Technicznej, służącego pomocy we wdrażaniu funduszy strukturalnych na poziomie Podstaw Wsparcia Wspólnoty. Podstawy Wsparcia Wspólnoty jako wynik wspólnych uzgodnień Komisji Europejskiej i kraju członkowskiego zawierają zapisy określające kierunki i wysokość wsparcia ze strony funduszy strukturalnych na realizację zamierzeń rozwojowych. Kolejny okres programowania operacyjnego przewidziany jest na lata 2007 – 2013.

Pojęcie programowania **operacyjnego** nieodłącznie wiąże się z pojęciem działalności operacyjnej. Jest to *podstawowy rodzaj działalności jednostki (produkcyjny, handlowy, usługowy) oraz inne rodzaje działalności, niezaliczone do działalności inwestycyjnej (lokacyjnej) lub finansowej jakie prowadzone są w ciągu okresu obrachunkowego. W organizacjach publicznych działalność operacyjna odnosi się do okresu obrachunkowego, jakim jest rok budżetowy. W Unii Europejskiej opracowywany jest i realizowany budżet dla okresu siedmioletniego. Stosowanie pojęcia programowania operacyjnego w Polsce powinno się zasadniczo odnosić do okresu budżetowania, a więc jednego roku¹². W warunkach polskich, wprowadzenie do zarządzania pojęcia programowania operacyjnego dłuższego niż rok budżetowy może wprowadzać zamęt w stosowanym nazewnictwie. Dlatego też dla potrzeb niniejszej strategii dla programowania średniookresowego (odpowiednika programowania operacyjnego w UE) używać się będzie pojęcia *programowania taktycznego*.*

Program taktyczny – dokument zawierający - poza opisem warstwy merytorycznej przedmiotu *działania* (grupy działań), także opis procesu organizowania, podejmowania decyzji i finansowania, w celu wdrażania działań w okresie wieloletnim, we współpracy gminy z ewentualnymi partnerami i zgodnie z przyjętymi dla programu zasadami tej współpracy. Programy taktyczne odzwierciedlają *priorytety polityki władz* gminy oraz metody przyjęte w tej polityce dla ich skutecznego wykonania. Okres realizacji programu taktycznego ograniczony jest terminem w jakim możliwe jest wskazanie realnych przesłanek dopuszczających podjęcie planowania. W szczególności przesłanką taką jest możliwość wskazania źródeł finansowania. Czasokres programu taktycznego zasadniczo nie wykracza poza okres obowiązywania kolejnych *programów operacyjnych (UE)* z wyjątkiem sytuacji dopuszczonych regułami obowiązującymi w danym, przyjętym przez Komisję Europejską programie operacyjnym .

Projekt – część składowa *programu*, (będącego częścią *działania*), którego podstawową jednostką jest *zadanie*, posiadający możliwy do zidentyfikowania jednorodny cel oraz wskaźniki oceny stopnia jego osiągnięcia, wyodrębniony na jego sfinansowanie budżet wraz ze źródłami finansowania, a także wskazany podmiot odpowiedzialny za jego realizację i nadzór oraz późniejszą eksploatację (funkcjonowanie). *Ogólnie - Sekwencja powiązanych ze sobą zadań, które przebiegając w określonym czasie ukierunkowane są na osiągnięcie precyzyjnie zdefiniowanego celu.*

Rozwój miasta - proces przeobrażeń, zmian, przechodzenia do stanów lub form bardziej złożonych lub doskonalszych, dokonywany we wszystkich sferach życia miasta w wyniku działań podejmowanych w odpowiedzi na wyzwania płynące z otoczenia i dla zaspokojenia oczekiwań wspólnoty mieszkańców.

¹² Art. 110 Ustawy o finansach publicznych (ust. 2, pkt 4) dopuszcza uchwalenie wysokości nakładów na tzw. wieloletnie programy inwestycyjne w roku budżetowym oraz w dwóch kolejnych latach, co nie zmienia zasady budżetowania jednorocznego i odpowiadającej temu okresowi działalności operacyjnej.

Rozwój zrównoważony – (Ekorozwój) to proces obejmujący przemiany społeczne i gospodarcze, w którym - w celu równoważenia szans w dostępie do środowiska poszczególnych społeczeństw i ich obywateli, zarówno współczesnego jak i przyszłych pokoleń - następuje integrowanie działań politycznych, gospodarczych i społecznych z zachowaniem równowagi przyrodniczej i trwałości podstawowych procesów przyrodniczych.

Samorząd gminny – „samorząd” to samodzielne i niezależne wykonywanie pewnych funkcji o charakterze administracyjnym przez określony organizm społeczny. W odniesieniu do pojęcia „samorząd gminny”, gdzie „gminny” wskazuje samorządową wspólnotę mieszkańców „samorząd” oznacza prawo i pełną swobodę działania społeczności lokalnej w każdej dziedzinie, która wchodzi w zakres jej uprawnień. Wśród nich, zwłaszcza prawo do wyłaniania organów przedstawicielskich w drodze demokratycznych wyborów łączące się z obowiązkiem akceptacji ich uprawnień wynikających z przepisów prawa. W tym także uprawnienia do podejmowania decyzji w imieniu, w interesie, ale także – na ryzyko mieszkańców.

Władza samorządowa – wyłonione przez uprawnioną część społeczności lokalnej organy przedstawicielskie (Rada Miasta i Prezydent), którym przepisy prawa przyznają określony pakiet kompetencji i odpowiedzialności związany z funkcjonowaniem gminy, w tym zwłaszcza uprawnienie do podejmowania kolektywnych (Rada Miasta) lub w szczególnych przypadkach jednoosobowych (Prezydent) decyzji stanowiących prawo obowiązujące lokalną wspólnotę samorządową.

Strategia - w ujęciu podmiotowym (*dynamicznym*) - sposób postępowania wykorzystujący rozpoznane uwarunkowania, dla osiągnięcia optymalizujących realizację *misji celów*, poprzez uświadomione i planowe sterowanie dostępnymi czynnikami (środkami) determinującymi ich osiągnięcie.

Strategia – w ujęciu przedmiotowym (*statycznym*) - dokument zawierający zapisy określające zjawiska (czynniki i uwarunkowania) oraz postulaty i dyrektywy odnoszące się do metod postępowania wobec tych zjawisk.

Wizja - jest opisem stanu pełni potencjału, jaki gmina chce osiągnąć dzięki implementacji swojej *strategii*, w końcu przyjętego *horyzontu czasowego*. W strategii przedstawiona jest za pomocą systemu kwantyfikatorów informujących o kierunkach, wielkości i jakości zmian w określonych jednostkach prezentujących efekty, jakie w poszczególnych *strategicznych obszarach rozwoju* należy osiągnąć w ustalonym w planie okresie.

Zadanie – najmniejsza jednostka wchodząca w skład *projektu* (lub będąca zadaniem samodzielnym o randze projektu), posiadająca wyodrębniony na jej realizację budżet i określoną osobę odpowiedzialną za jej wykonanie i nadzór.

Analiza stakeholders - Analiza uczestników (znane jest także pojęcie interesariuszy) ma na celu identyfikację osób (grup ludzi), które mają realny lub potencjalny wpływ na organizację i podejmowane przez nią przedsięwzięcie. Uczestnicy ci mają swoje własne cele i poglądy, które mogą się różnić, a nawet pozostawać w konflikcie z przedsięwzięciami lub interesami innych uczestników. Analiza uczestników pożądana jest dla zidentyfikowania tych grup, które są bezpośrednio lub pośrednio zainteresowane realizacją przedsięwzięcia. Analiza powodów

ich zainteresowania sprawą, informacji jakie mogą być dla nich interesujące oraz te, jakie mogą być przydatne dla przedsięwzięcia, a których mogą być oni (stakeholders) źródłem.

Analiza obejmuje nie tylko tych uczestników, którzy są w sposób jednoznaczny związani ze sprawą ale także tych, którzy nie angażując się mogą mieć wpływ na jej kształt i efektywność. Może tu być przykładowo mowa o Unii Europejskiej, Sejmie RP czy poszczególnych ministerstwach reprezentujących poprzez przepisy prawa swoje wiążące stanowisko, decydujące o regułach mających wpływ na zakres, kształt i możliwość realizacji przedsięwzięć. Nasza wnikliwość i intuicja nakazują nam ich nie pominąć z racji dbałości o trwały rozwój przedsięwzięcia. Analiza stakeholders jest więc w istocie analizą potencjalnych zwolenników (sojuszników) i przeciwników programu (strategii) zrównoważonego rozwoju miasta. Wśród nich będą tacy, którzy w sposób bezpośredni lub pośrednio odniosą korzyści z przedsięwzięcia, jak też i ci, którzy nie korzystając wprost będą mieli znaczący wpływ na jego realizację. Z punktu widzenia budowy strategii rozwoju Olsztyna analiza koncentruje się na trzech głównych pytaniach: - kim są stakeholders (osoby indywidualne oraz podmioty instytucjonalne i ich decydenci) - dlaczego i na ile są ważni z punktu widzenia przydatności dla celu, jakim jest trwały rozwój gminy? - jakie działania podejmuje się lub można podjąć, aby zapewnić możliwie maksymalną współpracę z ich strony ?

Diagnoza prospektywna - Pojęcie „diagnoza prospektywna” używane jest tak często przez planistów, że nie budzi dziś w nikim wątpliwości przydatność, a nawet konieczność umieszczenia jej w zapisach dokumentów o charakterze planów, strategii, programów czy prognoz. Słowo „diagnoza” oznacza rozpoznanie deficytów, ułomności, braków, a więc tego, co w instytucji źle funkcjonuje. Często jednak stosuje się to pojęcie w szerszym znaczeniu, jako ustalenie stanu rzeczy, zarówno tego, co jest brakiem, jak tego, co funkcjonuje dobrze. Dla nadania opisowi faktu charakteru diagnozy niezbędne staje się umieszczenie go w określonym układzie odniesienia i przyjrzenie się ich – faktu i układu - wzajemnemu oddziaływaniu na siebie. Oddziaływaniu nie tylko aktualnemu, ale także potencjalnemu. Sporządzenie diagnozy stanu dla potrzeb opracowania strategii działania wydaje się tak ważne, że wszelka dyskusja na temat zasadności jej prowadzenia staje się zwykle, a priori bezprzedmiotowa. Pod warunkiem wszelako, iż sposób przeprowadzenia diagnozy, a zatem także i jej wynik będzie antycypować stosowne wnioski, stanowiące punkt wyjścia do rozważań na temat wyboru właściwych rozstrzygnięć o charakterze strategicznym. Antycypacja¹³ nie jest zachowaniem typowym ani częstym w zachowaniach decydentów ponieważ przyjmuje się, iż – jeśli realizacja procesów przebiega bezkonfliktowo - nie zachodzi potrzeba nastawiania się na zmiany ani przygotowywania do nich. Jeśli zaś w procesach pojawiają się uchybienia wtedy zwykle jest już zbyt późno na planowanie odpowiednio przemyślanych działań zapobiegawczych. Wtedy wymagana jest błyskawiczna akcja jako, że uchybienie to nie zniknie samoistnie. Zaś kontynuacja błędnych realizacji, jeśli nie będą one zmierzać w kierunku zgodnym z długoterminowymi celami organizacji - prowadzić będzie, w najlepszym razie donikąd, chociaż zakładane wcześniej skutki są czasem pilnie pożądane. Działanie bez wyraźnego celu jest bezsensowne i jedynie podejście antycypacyjne może wyznaczyć drogę i sposób działania określając dla niego zarówno sens jak i kierunek. Trzeba zauważyć, że przede wszystkim strategia, m.in. ze względu na swój dalekosiężny horyzont w swojej warstwie planistycznej oraz alternatywność strategicznego procesu podejmowania decyzji w warstwie wykonawczej ma charakter prospektywny. Trudno

¹³ Antycypacja – przystosowanie się do bodźców, wyrażające się w wyprzedzającym przyjęciu określonej pozycji lub nastawieniu (np. do działania) (*przyp. red.*)

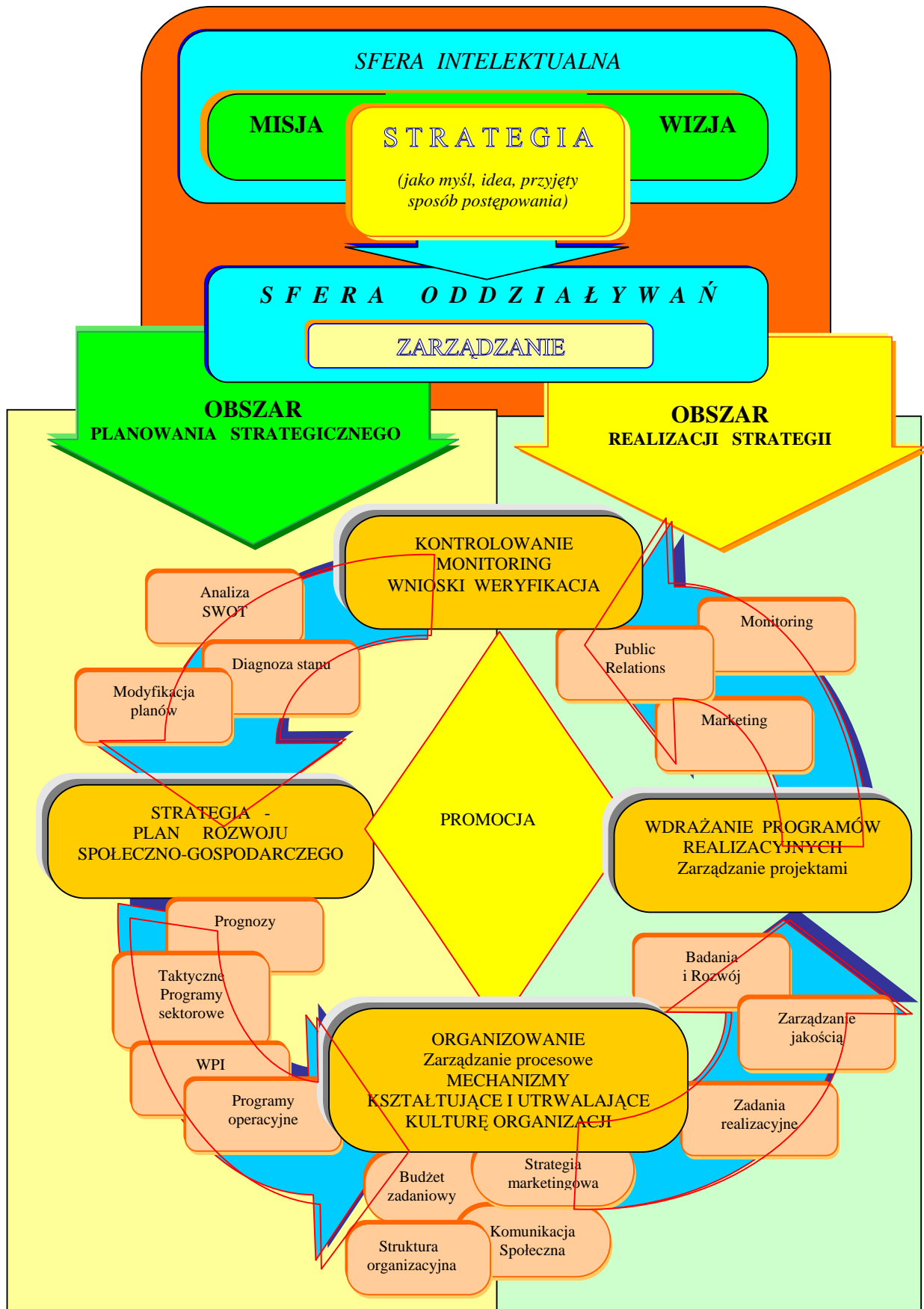
więc wyobrazić sobie aby diagnoza mogła być tych cech pozbawiona. Prospektywność w planowaniu strategicznym - gdyby próbować ją definiować, oznacza rodzaj dalekowzroczności pozwalającej przewidzieć konieczność działań wyprzedzających planowaną aktywność (*preactivity*) na rzecz decyzji i działań, które tej aktywności będą sprzyjać (*proactivity*)¹⁴.

Zarządzanie strategiczne (rys. 1) – proces zmierzający do realizacji wskazanych w planie strategicznym celów, przy zastosowaniu odpowiednich i określonych w przyjętej strategii metod i instrumentów optymalizujących efektywność wykorzystywanych środków.

Zarządzanie strategiczne ujawnia się w dwóch obszarach. Są to mianowicie obszary planistyczny i realizacyjny. Cały proces formułowania zasad metod i reguł postępowania poprzedzony pracami analityczno-diagnostycznymi wypełnia warstwę planistyczną zarządzania. (*funkcja planowania*) Przedmiotem i efektem tych działań jest dokument zawierający opis strategii jaką organizacja będzie realizować na planowanym etapie swego rozwoju. Poszczególne programy taktyczne wprowadzają zarządzanie strategiczne w obszar realizacyjny. Rozpoczynają go wdrożenia zaprogramowanych zasad i reguł, a także kolejnych instrumentów wspierających proces zarządzania. Na tym etapie organizacja przygotowuje się do podjęcia efektywnych działań realizujących cele strategiczne prowadzące do wypełnienia misji. To czas na wprowadzanie zmian w strukturze, oraz systemach, rutynach i dotychczasowych nawykach. To także wprowadzanie nowatorskich rozwiązań do metod i wykorzystywanego instrumentarium technologicznego i informatycznego. To czas na oswojenie się z nowościami i utrwalenie nowo wprowadzonych metod organizatorskich. Na tym etapie (*funkcja organizowania*) następuje – zwykle decydująca o przyszłości, wymiana ram „kultury organizacji”. Okres wykonywania konkretnych projektów i zadań choć merytorycznie najistotniejszych dla organizacji – o ile prawidłowo przygotowanych i przeprowadzonych zgodnie ze sztuką *zarządzania projektami* w oparciu o przemyślane procesy (*funkcja kierowania*) staje się z punktu widzenia zarządzania elementem rutynowym i wymagającym nadzoru nie wykraczającego poza zwykły zarząd. Od kierownika funkcja ta wymaga umiejętności motywowania pracowników oraz synchronizacji działań. Całemu procesowi realizacji zadań towarzyszyć musi kontrola wykonania (*funkcja kontrolna*) w oparciu o odpowiednie metody monitorowania. Monitoring kończąc cykl zmian strategicznych, będąc równocześnie kompleksem czynności analitycznych, otwiera drogę wejścia w obszar planistyczny kolejnego cyklu, ciągłego w swojej naturze *procesu zarządzania*. Efekty i wnioski z kontroli służą doskonaleniu systemu i pozwalają na wprowadzanie zmian na wejściu w nowy cykl.

¹⁴ Por. M.Godet, Y.Pesqueux, *Scenarios and strategies a toolbox for problem solving*, LIPSOR – Laboratory for Investigation in Prospective and Strategy, Paris 2004. s.6-12.

Rysunek 1. Uproszczony schemat procesu zarządzania strategicznego w gminie
 Źródło : opracowanie własne



2. WPROWADZENIE DO ANALIZY STRATEGICZNEJ GMINY

2.1. Województwo Warmińsko-Mazurskie¹⁵ - charakterystyka

Województwo warmińsko-mazurskie leży w północno-wschodniej części Polski i jest jedynym regionem w kraju graniczącym z Rosją. Obejmuje ono historyczne ziemie Warmii, Mazur, wschodnią część Żuław Wiślanych i fragmenty Powiśla. W bałtycką przestrzeń europejską wpisuje się położeniem nad Zalewem Wiślany, w nadbałtyckiej strefie pojeziernej i współpracą z państwami nadbałtyckimi.

W granicach województwa funkcjonuje 116 jednostek samorządu gminnego (16 miejskich, 33 miejsko-wiejskie i 67 wiejskich), 19 powiatów ziemskich i 2 powiaty grodzkie. Stolicą województwa i siedzibą władz samorządowych jest Olsztyn.

Obszar Warmii i Mazur wyróżniają walory przyrodnicze. Obszary prawnie chronione zajmują około 53% województwa, podczas gdy średnia wartość tego wskaźnika w kraju wynosi 31%. W regionie znajduje się około 20% krajowej powierzchni rezerwatów przyrody, a środowisko naturalne jest mało przekształcone i w niewielkim stopniu zanieczyszczone. Na walory przyrodnicze regionu składa się bogata fauna i flora, duże systemy jezior (pojezierza iławskie, ełckie, Wielkie Jeziora Mazurskie), obszary leśne (Puszcza Piska). Potencjał turystyczny regionu nie jest w pełni wykorzystywany, a główną przyczyną takiego stanu rzeczy jest niedostateczna liczba całorocznych miejsc noclegowych o wysokim standardzie, zbyt skromna oferta produktów turystycznych (zwłaszcza poza sezonem letnim) oraz brak skoordynowanej promocji województwa. Na terenie województwa mieszczą się dwie Specjalne Strefy Ekonomiczne, mające zachęcić zagranicznych przedsiębiorców do inwestowania, oraz dwa Euroregiony (Bałtyk i Niemen). Województwo obsługuje 4 drogowe i 3 kolejowe przejścia graniczne, oraz jedno lotnicze (port Szymany koło Szczytna) i dwa wodne.

Region Warmii i Mazur plasuje się na 4 miejscu w kraju pod względem powierzchni ogólnej i użytków rolnych, jak również pod względem skupu żywca rzeźnego. Liczba ludności zamieszkującej region plasuje go na 12 miejscu w kraju a gęstość zaludnienia jest tu najniższa, podobnie jak i emisja zanieczyszczeń przemysłowych (pyłowych i gazowych) oraz ilość wytworzonych w ciągu roku odpadów. Na obszarach wiejskich gęstość zaludnienia jest jeszcze mniejsza i wynosi zaledwie 25 osób na km kw. Pod względem liczby kobiet przypadających na 100 mężczyzn województwo znajduje się na 14 miejscu, jednakże pod względem przyrostu naturalnego, mierzonego w przeliczeniu na 1000 ludności, region plasuje się na miejscu 2, ale jednocześnie jest obszarem największego odpływu ludności. Województwo charakteryzuje także stosunkowo słabo – acz równomiernie - rozwinięta sieć osadnicza. Wskaźnik gęstości sieci osadniczej (ilość miejscowości/100 km²) osiąga w regionie wartość 16,2 (11 miejsce w kraju), co stanowi niespełna 90% średniej krajowej.

Znacznie gorzej przedstawia się sytuacja jeżeli chodzi o warunki życia ludności. Pod względem zatrudnienia i liczby zarejestrowanych bezrobotnych region znajduje się na miejscu 12, natomiast przeciętne miesięczne wynagrodzenie brutto lokuje województwo na 11 miejscu. Stopa bezrobocia, sięgająca około 30%, jest najwyższa w kraju i jednocześnie znaczna liczba osób pobiera świadczenia społeczne. Analiza tych kilku podstawowych wskaźników wyraźnie świadczy o tym, że społeczeństwo regionu jest biedne i żyje na niższym poziomie niżeli ludność większości pozostałych województw.

¹⁵ Na podstawie dokumentów strategicznych jak: strategia rozwoju województwa Warmińsko-Mazurskiego, Plan Przestrzennego Zagospodarowania Województwa Warmińsko-Mazurskiego

Udział województwa warmińsko-mazurskiego w produkcji krajowym brutto wynosi około 3% i jest ono jednocześnie mało konkurencyjne w stosunku do pozostałych regionów. W przeliczeniu na 1 mieszkańca PKB w regionie jest na poziomie 72,4% wartości średniej dla kraju. Pod względem nakładów na działalność innowacyjną w przemyśle plasuje się na miejscu 13 a jednocześnie jest regionem o stosunkowo niskim stopniu uprzemysłowienia. Jego udział w krajowej produkcji sprzedanej wynosi około 2,5% a w zatrudnieniu 2,9%. Pod względem liczby zatrudnionych w przemyśle, w przeliczeniu na 1000 mieszkańców, plasuje się na 14 pozycji.

Układ dróg krajowych w regionie zapewnia połączenia o znaczeniu krajowym i regionalnym a sieć dróg wojewódzkich zapewnia połączenia wewnętrzne. Wszystkie drogi wojewódzkie mają nawierzchnię twardą, natomiast spośród dróg lokalnych tylko 21%, podczas gdy w kraju wskaźnik ten wynosi 46%. Region leży w obszarze pomiędzy planowaną autostradą A-1 i drogą Via Baltica, tak więc włączenie województwa do Transeuropejskiej Sieci Korytarzy Transportowych mogłoby nastąpić wskutek zaliczenia drogi nr 16 do kategorii dróg ekspresowych. Stanowi to warunek rozwoju województwa. Dostępność komunikacyjna regionu jest ograniczona w wyniku niedokapitalizowania sieci drogowej i obiektów inżynierskich, czego konsekwencją jest zły stan techniczny dróg krajowych, wojewódzkich i lokalnych.

Sieć linii kolejowych jest w regionie stosunkowo gęsta (6,3 km/100 km kw. wobec 7,1 w kraju), przy czym w dobrym stanie technicznym jest około 80% linii o znaczeniu krajowym i 50% lokalnych. Problemem jest przede wszystkim nierentowność znacznej ilości linii oraz brak szybkiego połączenia Olsztyna z Warszawą.

Województwo obsługiwane jest przez drugorzędny port lotniczy w Szymanach k/Szczytna, na którym odprawiany jest osobowy ruch międzynarodowy.

Należy również wspomnieć, iż region dysponuje 5 żeglownymi drogami śródlądowymi oraz morskimi torami wodnymi Zalewu Wiślanego, w rejonie którego leży morski port w Elblągu.

Graniczny ruch osobowy i towarowy odbywa się przez 4 drogowe przejścia graniczne do Obwodu Kaliningradzkiego, 3 przejścia kolejowe, 2 wodne i 1 lotnicze.

Znaczne rezerwy zasobów wodnych, z których ludność zaopatrywana jest w wodę pitną nie stanowi bariery rozwojowej.

Funkcjonujące w województwie warmińsko-mazurskim oczyszczalnie ścieków obsługują około 93% mieszkańców miast i około 9% wsi, jednakże znaczna ich część wymaga modernizacji i rozbudowy.

W regionie wszystkie miasta są skanalizowane, jednakże w różnym stopniu. Wciąż wyraźnie widoczna jest dysproporcja pomiędzy zwodociągowaniem i skanalizowaniem wsi.

W energię elektryczną województwo jest zasilane ze źródeł zewnętrznych a w jego granicach wytwarzana jest tylko niewielka ilość energii w elektrowniach wodnych.

Biorąc pod uwagę pozostałe wskaźniki region Warmii i Mazur niczym szczególnym się nie wyróżnia, lokując się w okolicach środka stawki.

Podstawowe ośrodki systemu osadniczego regionu to poza regionalną metropolią – Olsztynem, ośrodki subregionalne w Elblągu i Ełku. Zgodnie z założeniami strategii województwa Elbląg spełniać ma rolę centrum subregionu specjalizującego się w rozwoju nowoczesnych technologii oraz współpracującego z gospodarką morską obszaru Bałtyckiego i Obwodem Kaliningradzkim. Miasto Ełk spełniać ma rolę subregionu specjalizującego się w rozwoju przemysłu rolno-spożywczego i elektrotechnicznego oraz współpracującego z obszarem Litwy i Białorusi

2.2. Kierunki rozwoju Województwa Warmińsko-Mazurskiego

Strategia rozwoju społeczno-ekonomicznego województwa warmińsko-mazurskiego uchwalona w roku 2000 jest obecnie aktualizowana. W myśl założeń przyjętych dla tego procesu aktualizowana strategia zakłada proekologiczną opcję rozwoju, co odzwierciedla wizja rozwoju województwa:

„Zasobne i gospodarne Warmia i Mazury regionem czystego powietrza, wód i żywności o wysokiej jakości” (Po aktualizacji strategii wizja przyjęła treść : **Warmia i Mazury regionem, w którym warto żyć...**”). Zasobność województwa będzie funkcją rozwoju trzech podstawowych dziedzin gospodarczych: rolnictwa, gospodarki turystycznej (w tym funkcji uzdrowiskowo sanatoryjnej) i przemysłu o technologiach przyjaznych środowisku przyrodniczemu (powstawanie nowych zakładów przemysłowych czy rozbudowa istniejących są zjawiskiem pożądanym lecz warunkiem lokalizacji inwestycji przemysłowych jest stosowanie technologii o najwyższych standardach w dziedzinie ochrony środowiska przyrodniczego). Wzmocnieniu ulegnie metropolitarna rola Olsztyna, który w ścisłej współpracy z Elblągiem i Ełkiem stanie się ośrodkiem integrującym województwo w procesie budowy tożsamości regionalnej. Wizję rozwoju województwa urzeczywistniać będzie społeczeństwo informacyjne, ludzi wykształconych i przedsiębiorczych. Województwo warmińsko-mazurskie to region o niższym od średniego w kraju poziomie rozwoju. Wskazują na to podstawowe wskaźniki ekonomiczne. Stąd głównym celem strategii rozwoju województwa jest **„Spójność ekonomiczna, społeczna i przestrzenna Warmii i Mazur z regionami Europy”**. W kontekście europejskim i krajowym spójność ekonomiczna oznacza wzrost gospodarczy umożliwiający utrzymanie przez województwo udziału własnego w produkcie krajowym brutto na poziomie co najmniej 3%. Spójność przestrzenna oznacza włączenie się województwa do głównej sieci infrastruktury transportowej w Polsce oraz w transeuropejską sieć korytarzy transportowych (jest to podstawowy warunek rozwoju województwa). Spójność społeczna to tworzenie miejsc pracy i poprawa warunków życia ludności. W kontekście regionalnym poprawa spójności województwa oznacza wyrównywanie dysproporcji rozwojowych we wszystkich aspektach: ekonomicznym, przestrzennym i społecznym. Dotyczy to warunków rozwoju przedsiębiorczości i promocji, tworzenia nowoczesnej infrastruktury technicznej i warunków do zdobywania współczesnej wiedzy. W kontekście bałtyckim – rozwój województwa warmińsko-mazurskiego będzie odbywał się w europejskiej przestrzeni bałtyckiej (układ transportowy regionu włączony w powstającą wielką obwodnicę Bałtyku, system bałtyckiej żeglugi oraz w projektowane wokół morza sieci komunikacyjne , w tym teleinformatyczne), turystyczne i inne. Wysoka atrakcyjność środowiska przyrodniczego będzie jednym z istotnych elementów konkurencyjności województwa. Stąd obszar funkcjonalny Zielonych Płuc Polski powinien być wkomponowany w strukturę Zielonego Pierścienia Bałtyku. Dla województwa warmińsko – mazurskiego w aktualizowanej strategii przyjęto trzy strategiczne obszary rozwoju posiadające rangę priorytetów, dla których sformułowano cele strategiczne, służące realizacji celu głównego strategii:

Lp	Obszar strategiczny - priorytet	Cele strategiczne
1	Konkurencyjna gospodarka	Wzrost konkurencyjności gospodarki
2	Otwarte społeczeństwo	Wzrost aktywności społecznej
3	Nowoczesne sieci	Wzrost liczby i jakości powiązań sieciowych

Nie budząca wątpliwości jest konieczność wyeliminowania działań już nieaktualnych, czy to z powodu zmian formalno-prawnych (np. opracowanie regionalnego programu wspierania budownictwa mieszkaniowego, opracowanie gminnych programów gospodarki ściekowej, tworzenie mechanizmów instytucjonalnych do egzekwowania obowiązujących stref ciszy) czy już zrealizowanych, w okresie przedakcesyjnym Polski.

Osobną grupą projektowanych zmian są te polegające na poszerzeniu celów operacyjnych i działań, służących osiągnięciu celów strategicznych oraz celu głównego strategii. Z opracowanych, już po roku 2002 strategii i programów sektorowych – w przypadku województwa warmińsko-mazurskiego dotyczy to:

- *Programu ochrony środowiska i gospodarki odpadami,*
- *Strategii informatyzacji województwa warmińsko-mazurskiego...*(zwiększenie dostępności do szerokopasmowego Internetu w małych miastach i na obszarach wiejskich, rozwój elektronicznych usług publicznych, zwiększenie zasobów informacji na temat województwa dostępnych w Internecie, zapewnienie lepszego wykształcenia mieszkańców regionu, podniesienia ich stopnia świadomości oraz umiejętności wykorzystania potencjału oferowanego przez Internet),
- *Strategii polityki społecznej województwa warmińsko-mazurskiego...*
- *Regionalnej Strategii Innowacyjności oraz*
- *Programu rozwoju dróg województwa warmińsko-mazurskiego*

Uchwalony w 2002 r. *Plan zagospodarowania przestrzennego województwa warmińsko-mazurskiego* umożliwi lepsze pokazanie przy okazji aktualizacji, także w samym dokumencie strategii, powiązań celów i działań strategii z przestrzenią. W tym aspekcie obowiązująca strategia w największym stopniu konkretyzuje cel operacyjny: „Zwiększenie zewnętrznej dostępności transportowej i wewnętrznej spójności”.

Wzmocnienia i silniejszego wyeksponowania wymaga w strategii rola Olsztyna jako stolicy województwa i największego ośrodka miejskiego oraz jego usytuowania w systemie społeczno-gospodarczym regionu i kraju.

2.3. Miasto Olsztyn

2.3.1. Rys historyczny

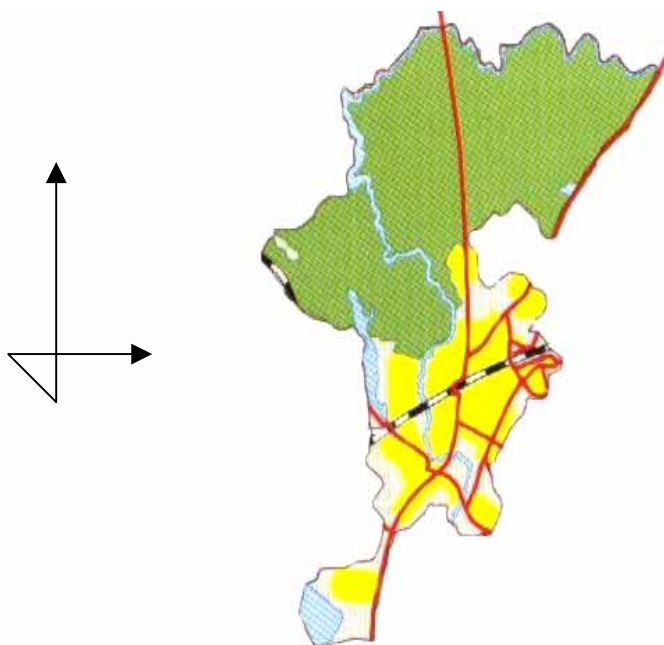
Historia miasta sięga roku 1346, kiedy to w zakolu rzeki Łyny wybudowano warownię, wokół której zaczęła się rozwijać osada ludzka. Nazwa jej wywodzi się od niemieckiej nazwy Łyny (Alle) i słowa kamień (stein), które symbolizuje także zamek, strażnicę i gród. A więc obecny Olsztyn to „Kamień nad Łyną” (Allenstein), bądź też, jak tłumaczy to Andrzej Wakar – „Łyński Gród”. Na przestrzeni wieków funkcjonowały różne spolszczone nazwy, jak Holsten, Olszten czy Olstin. Forma Olsztyn pojawiła się w korespondencji z XVII w., jednakże istniała już w wieku XVI, gdyż znajduje się w rocie przysięgi mieszczan na wierność administratorowi miasta.

Prawa miejskie Olsztyn otrzymał 31 października 1353 roku, na mocy aktu lokacyjnego, nadanego przez diecezjalną Kapitułę Warmińską. Peryferyjne położenie miasta, z dala od tradycyjnych szlaków handlowych, nie sprzyjało jego rozwojowi, a dodatkowym hamulcem były częste wojny, jakie toczono na tych terenach, pożary i zarazy nawiedzające miasto. Znalazło to swoje odzwierciedlenie w pełnieniu przez miasto głównie funkcji obronnych w systemie administracyjnym Warmii, a mieszkańcy żyli głównie z rolnictwa, i w niewielkim stopniu z handlu i rzemiosła. Od roku 1466, w wyniku

podpisania Traktatu Toruńskiego, miasto wraz z całą Warmią znalazło się w granicach państwa polskiego. Stan ten trwał do roku 1772, czyli do pierwszego rozbioru Polski.

W początkowym okresie rozwoju Olsztyna zabudowa koncentrowała się w obrębie Starego Miasta, a jego mury opuściła dopiero po 1818 roku. Powstały wtedy Dolne i Górne Przedmieścia, które pierwotnie miały charakter gospodarczy (były to szopy i magazyny, będące zapleczem gospodarczym rolników). Druga połowa XIX wieku to duże zmiany w jakościowym charakterze funkcjonalności miasta. W latach 70-tych uruchomiona została pierwsza linia kolejowa, jak również zbudowano drogi bite, łączące miasto z prowincją. W ostatnim dziesięcioleciu tego stulecia Olsztyn wzbogacił się o gazownię z siecią gazowniczą oraz wodociąg i kanalizację. Elektryfikacja miasta rozpoczęła się w 1907 roku.

Mapa 1. OLSZTYN W 1910 r.¹⁶



Lata 1900-1918
Powierzchnia Olsztyna 23 km²
Ludność Olsztyna ok. 25 000

¹⁶ Mapy 1 – 5; Źródło: Internet

Mapa 2. OLSZTYN 1930 r.



Lata 1918 - 1945

Powierzchnia Olsztyna w 1930 r. - 32 km², w 1945 r. - 38 km²

Ludność Olsztyna : w 1920 r. – 39 000 mieszk., w 1940 r. - 50 000 mieszk.
w 1945 r. - 11 000 mieszkańców.

Rozwój terytorialny miasta jest ściśle związany z przyrostem liczby mieszkańców. W tamtym okresie ukierunkowany był głównie na okolice pomiędzy Starym Miastem, a dworcem kolejowym oraz przy drogach wylotowych na Warszawę, Gdańsk i Królewiec. Rosnące znaczenie gospodarcze i strategiczne Olsztyna, w sieci osadniczej Prus, skutkowało stopniowym zwiększaniem liczby garnizonów wojska, a Olsztyn ze stolicy powiatu, którym był od 1818 roku, stał się siedzibą rejencji w roku 1905. Liczba mieszkańców na przestrzeni lat stale rosła, co obrazuje poniższa tabela.

Tabela 1. Liczba ludności Olsztyna na przestrzeni lat.

Rok	Liczba mieszkańców
Średniowiecze	ok. 1.000
1795	2.000
1864	4.793
1880	7.610
1890	19.375

W 1945 roku Olsztyn został ponownie włączony w granice Polski. Odbudowie Olsztyna sprzyjało ustanowienie go stolicą Okręgu Mazurskiego, a następnie województwa olsztyńskiego (od r. 1999 województwa warmińsko-mazurskiego), oraz siedzibą władz wojewódzkich, którą to rolę pełni do chwili obecnej.

Mapa 3. OLSZTYN 1960 r.



Mapa 4. OLSZTYN 1980 r.



2.3.2. Informacje ogólne o mieście

Mapa 5. OLSZTYN 2005 r.



Olsztyn zlokalizowany jest w północno-wschodniej części kraju. Od 1 stycznia 1999 roku jest stolicą administracyjną województwa warmińsko-mazurskiego i powiatem grodzkim, nie posiadającym administracyjnego podziału na dzielnice. W granicach administracyjnych miasta znajdują się 22 osiedla.

Najliczniej zamieszkałymi osiedlami Olsztyna są Jaroty, w których zamieszkuje 17,1% mieszkańców (w 2001 roku odsetek ten wynosił 15,6%), Kormoran – 9,7% (wielkość ta uległa zmniejszeniu od 2001 roku o 3,9%) oraz Pojezierze (7,8%) i Nagórki skupiające 7,4% mieszkańców miasta. W dwóch ostatnich osiedlach wielkość ludności uległa zmniejszeniu w porównaniu do roku 2001 odpowiednio o 3,8% i 3,6%.

Dosyć istotnym zmianom podlega liczba ludności zamieszkująca poszczególne osiedla, co można zaobserwować na przestrzeni lat 2001 – 2004. Największy przyrost ludności obserwuje się na osiedlach Gutkowo (109,4,2%), Jaroty (110,0%) i Brzeziny (119,6%) i Redykajny (154,8%), natomiast najwięcej ludności ubyło na Kortowie - o 11,7 punktu procentowego w stosunku do roku 2001, Kętrzyńskiego – 6,3% i Os. Mazurskim – 4,6 punktu procentowego. Średni wskaźnik gęstości zaludnienia dla całego miasta na koniec grudnia 2003 roku kształtował się na poziomie 1.969,2 osób/km² (w roku 2001 wskaźnik ten wynosił 1.980)

Tabela 2. Osiedla Olsztyna wraz z zamieszkującą je ludnością

Lp	Nazwa osiedla	Liczba mieszkańców				Struktura w 2004 r.	2001=100%
		2001	2002	2003	2004		2004 = %
1	Brzeziny	1 224	1 346	1 352	1 464	0,9	119,6
2	Dajtki	6 137	5 941	5 931	5 928	3,5	96,6
3	Grunwaldzkie	6 363	6 273	6 132	6 172	3,6	97,0
4	Gutkowo	2 063	2 152	2 176	2 257	1,3	109,4
5	Jaroty	26 613	27 701	28 525	29 286	17,1	110,0
6	Kętrzyńskiego	8 495	8 020	8 010	7 956	4,6	93,7
7	Kormoran	17 288	17 060	16 884	16 619	9,7	96,1
8	Kortowo	4 962	4 355	4 511	4 381	2,6	88,3
9	Kościuszki	7 865	8 042	7 969	7 954	4,6	101,1
10	Likusy	2 397	2 344	2 331	2 324	1,4	97,0
11	Mazurskie	4 953	4 726	4 727	4 727	2,8	95,4
12	Nad Jez. Długim	2 881	2 776	2 899	2 868	1,7	99,5
13	Nagórki	13 229	13 140	12 895	12 754	7,4	96,4
14	Pieczewo	11 095	11 119	11 041	11 005	6,4	99,2
15	Podgrodzie	11 931	11 943	11 864	11 704	6,8	98,1
16	Podleśna	10 384	10 480	10 566	10 581	6,2	101,9
17	Pojezierze	13 865	13 635	13 444	13 339	7,8	96,2
18	Śródmieście	3 366	3 677	3 580	3 552	2,1	105,5
19	Wojska Polskiego	7 129	6 991	7 045	7 031	4,1	98,6
20	Zatorze	7 322	7 210	7 143	7 145	4,2	97,6
22	Zielona Górka	1 042	1 029	1 035	1 037	0,6	99,5
22	Redykajny	1 086	1 377	1 519	1 681	1,0	154,8
	RAZEM	171 690	171 337	171 579	171 765	100	102

Źródło: UM Olsztyn-struktura liczona do roku 2004

W stosunku do roku 2000 nie zmieniła się powierzchnia wód i nieużytków, natomiast zwiększeniu uległa powierzchnia użytków leśnych i zadrzewień (o 0,7%) oraz gruntów zabudowanych i zurbanizowanych (o 9,6%), kosztem terenów różnych, których powierzchnia wynosi obecnie 18% stanu z roku 2000. Powierzchnia użytków rolnych zmalała w stosunku do roku 2000 o 1,1%. W przypadku gruntów zabudowanych i zurbanizowanych powierzchnia terenów mieszkaniowych uległa zmniejszeniu w stosunku do roku 2000 o 10,8%. Zwiększeniu uległa powierzchnia terenów przemysłowych (o 35% w stosunku do roku 2000), terenów zabudowanych (o 73,3%), zurbanizowanych terenów nie zabudowanych (w stosunku do roku 2000 powierzchnia uległa zmniejszeniu o prawie 15%). Zwiększyła się również powierzchnia terenów komunikacyjnych o 13,4 pkt. procentowego w stosunku do roku 2000.

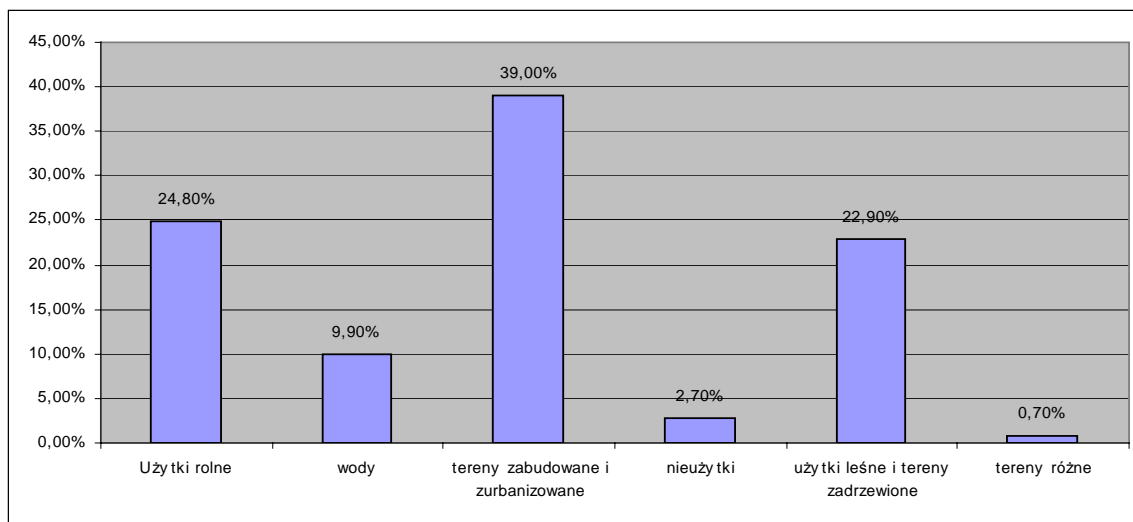
Obszar miasta obejmuje powierzchnię 87,9 km², co stanowi około 0,7% powierzchni województwa. Szczegółowa struktura użytkowania gruntów zaprezentowana została w poniższej tabeli:

Tabela 3. Powierzchnia miasta w latach 2000 - 2003 (stan w dniu 31.12.).

Wyszczególnienie	2000	2001	2002	2003
Ogółem w ha.....	8.789	8.789	8.789	8.789
Użytki rolne	2.208	2.393	2.372	2.183
Użytki leśne i grunty zadrzewione.....	1.995	2.014	2.025	2.009
Grunty zabudowane i zurbanizowane	3.122	3.190	3.215	3.421
Tereny mieszkaniowe.....	1.047	886	881	923
Tereny przemysłowe	197	258	258	266
Inne tereny zabudowane.....	423	702	711	733
Zurbanizowane tereny niezabudowane.....	427	299	302	363
Tereny rekreacyjno – wypoczynkowe.....	171	155	161	164
Użytki kopalne	1	1	1	1
Tereny komunikacyjne	856	889	901	971
Drogi	687	649	658	727
Koleje.....	164	161	161	161
Inne	5	79	82	83
Wody	871	870	870	870
Śródlądowe płynące	118	118	118	118
Śródlądowe stojące.....	724	723	723	723
Rowy	29	29	29	29
Tereny różne.....	353	83	65	65
Nieużytki	240	239	242	241

U w a g a : Dane Urzędu Marszałkowskiego Województwa Warmińsko-Mazurskiego.

Rysunek 2. Struktura użytkowania gruntów w granicach miasta w 2003 r.



W strukturze powierzchni Miasta najczęściej jest terenów zabudowanych i zurbanizowanych, które stanowią 39% wszystkich gruntów, oraz użytków rolnych (24,8%) i użytków leśnych i gruntów zadrzewionych (22,9%).

Liczba i struktura ludności

Olsztyn, na koniec 2003 roku, zamieszkiwało 173.075 mieszkańców¹⁷, z czego mężczyźni stanowili 46,4% (80.254 osób) a kobiety 53,6% (92.821 osób). Na koniec 2002 roku liczba ludności wynosiła 172.467 osób (46,4% mężczyzn i 53,6% kobiet). Oznacza to, że ponownie, podobnie jak na przestrzeni ostatnich 14 lat, po kryzysie w latach 2001 i 2002, liczba ludności zamieszkującej Olsztyn uległa zwiększeniu (o 0,35% w stosunku do roku 2002).

Tabela 4. Ludność Olsztyna w latach 1990 – 2003. (wg GUS)

Lata	Liczba ludności Stan w dniu 31.12
1990.....	162 935
1991.....	164 785
1992.....	164 882
1993.....	166 142
1994.....	166 955
1995.....	167 898
1996.....	168 711
1997.....	169 878
1998.....	170 904
1999.....	172 559
2000.....	174 271
2001.....	174 080
2002.....	172 467
2003.....	173 075

Na 100 mężczyzn przypada 116 kobiet (podobnie jak w roku 2002), jednakże wskaźnik ten znacznie się zmienia w zależności od grupy wiekowej (zostało to omówione w dalszej części tego rozdz.) oraz na przestrzeni lat, bowiem w roku 1999 wynosił 113 kobiet na 100 mężczyzn.

Analizując liczbę ludności, zamieszkującej Olsztyn, w latach 2000 – 2003 wg ekonomicznych grup wieku zauważyć można systematyczny spadek liczby osób w wieku przedprodukcyjnym, i to zarówno wśród płci żeńskiej jak i męskiej, oraz wzrost liczby ludności w wieku produkcyjnym i poprodukcyjnym. Przyrost liczby ludności w grupie osób w wieku produkcyjnym miał miejsce wskutek przyrostu ludności w wieku niemobilnym (w wieku mobilnym zanotowano spadek liczby osób), przy czym więcej przybyło mężczyzn (973) aniżeli kobiet (946). W wieku poprodukcyjnym w roku 2003 również nastąpił wzrost liczby ludności w stosunku do roku 2000, jednakże w tym wypadku przybyło więcej kobiet (952) niż mężczyzn (502). Jak już wcześniej wspomniano w Olsztynie średnio na 100 mężczyzn przypada 116 kobiet i wskaźnik ten jest bardzo zróżnicowany w poszczególnych grupach wiekowych. I tak, na 100 mężczyzn w wieku przedprodukcyjnym przypada zaledwie 98 kobiet (w roku 2001 - 93,7), w wieku produkcyjnym 107,8 (w roku 2001 - 108,1), natomiast w wieku poprodukcyjnym na 100 mężczyzn przypada aż 214,7 kobiet (w roku 2001 - 213,6). Sytuacja taka jest efektem niższej średniej wieku umieralności mężczyzn. Wskaźnik obciążenia demograficznego (liczba ludności w wieku nieprodukcyjnym na 100 osób w wieku produkcyjnym) uległ w roku 2003 kolejnemu, nieznacznemu obniżeniu w stosunku do roku 2000 (51) i wyniósł 48 osób.

¹⁷ Dane GUS (pomiędzy danymi GUS a danymi Gminy Olsztyn istnieją pewne rozbieżności wynikające z różnej metodologii obliczeń, rzędu +/- 1500 osób)

Tabela 5. Ludność Olsztyna według wieku (stan na 31 12.2003 r.)

Grupy wiekowe	Liczba ludności
0 – 14	25 429
15 – 24	32 820
25 – 34	27 021
35 – 44	22 869
45 – 54	29 453
55 – 64	15 819
65 lat i więcej	19 664

Tabela 6. Ludność według ekonomicznych grup wieku (stan w dniu 31 XII)

Wyszczególnienie	2000	2001	2002	2003
Ogółem	174.271	174.080	172.467	173.075
W wieku przedprodukcyjnym ^a	37.319	35.426	33.891	32.750
Mężczyźni	18.982	17.960	17.107	16.541
Kobiety	18.337	17.466	16.784	16.209
W wieku produkcyjnym ^b	115.051	116.171	115.651	116.970
Mobilnym ^c	76.126	75.710	75.317	75.389
Niemobilnym ^d	38.925	40.461	40.334	41.581
Mężczyźni	55.318	55.825	55.634	56.291
Kobiety	59.733	60.346	60.017	60.679
W wieku poprodukcyjnym ^e	21.901	22.483	22.925	23.355
Mężczyźni	6.920	7.170	7.255	7.422
Kobiety	14.981	15.313	15.670	15.933
Ludność w wieku nieprodukcyjnym ^f na 100 osób w wieku produkcyjnym	51	50	49	48

^a Ludność w wieku 0-17 lat. ^b Mężczyźni w wieku 18-64 lata i kobiety 18-59 lat. ^c Ludność w wieku 18-44 lata. ^d Mężczyźni w wieku 45-64 lata i kobiety 45-59 lat. ^e Mężczyźni w wieku 65 lat i więcej i kobiety 60 lat i więcej. ^f Ludność w wieku przedprodukcyjnym i poprodukcyjnym

Analizując strukturę wiekową ludności Olsztyna według ekonomicznych grup wieku, w latach 1990 – 2003 zauważyć można tendencję, która jest zbliżona do tendencji występującej w kraju. W okresie tym nastąpił spadek liczby ludności w wieku przedprodukcyjnym, o 10 punktów procentowych, przy jednoczesnym zwiększeniu udziału ludności, zarówno w wieku produkcyjnym jak i poprodukcyjnym, jednakże zdecydowanie większy przyrost nastąpił w grupie osób w wieku produkcyjnym (o 6 pkt. procentowych) aniżeli w wieku poprodukcyjnym (o 4 pkt. procentowe).

Tabela 7. Struktura wiekowa ludności Olsztyna w latach 1995-2003

Lata	Liczba ludności Stan w dniu 31.12	Wiek przedpro- dukcyjny	%	Wiek produ- kcyjny	%	Wiek poprodu- kcyjny	%
1995	167 .898	43.464	25,9	105.778	63,0	18.656	11,1
1996	168 .711	42.228	25,0	107.050	63,5	19.433	11,5
1997	169 .878	41.253	24,3	108.553	63,9	20.072	11,8
1998	170 .904	39.971	23,4	110.254	64,5	20.679	12,1
1999	172 .559	38.780	22,5	112.525	65,2	21.254	12,3
2000	174 .271	37.319	21,4	115.051	66,0	21.901	12,6
2001	174 .080	35.426	20,4	116.171	66,7	22.483	12,9
2002	172.467	33.891	19,65	115.651	67,06	22.925	13,3
2003	173.075	32.750	18,92	116.970	67,58	23.355	13,5

Ludność Olsztyna stanowi 12,1% (w roku 2001 -11,8%) mieszkańców województwa warmińsko-mazurskiego i 0,5% mieszkańców Polski. Struktura ludności Olsztyna, według ekonomicznych grup wieku, na tle struktury wojewódzkiej czy krajowej charakteryzuje się w głównie większym procentowym udziałem ludności w wieku produkcyjnym (o 4,9% więcej aniżeli w województwie i 4,7 w kraju), niższym udziałem osób w wieku przedprodukcyjnym (o 5,2% mniej niż w województwie i 3% niż w kraju) jak również niższym, w stosunku do średniej krajowej, udziałem osób w wieku poprodukcyjnym (o 1,7%).

Tabela 8. Struktura wiekowa ludności Olsztyna na tle województwa i kraju (stan na 31 XII 2001 i 2003).

Wyszczególnienie	Liczba ludności ogółem	Wiek przedprodukcyjny		Wiek produkcyjny		Wiek poprodukcyjny	
		liczba	%	liczba	%	liczba	%
<i>Polska</i>	38.632.453	8.970.682	23,2	23.919.797	61,9	5.741.974	14,9
2001	38.190.608	8.349.808	21,9	24.038.777	62,9	5.802.023	15,2
2003							
<i>Województwo</i>							
2001	1.469.274	373.337	25,4	909.170	61,9	186.767	12,7
2003	1.428.885	343.742	24,1	896.466	62,7	188.677	13,2
Olsztyn							
2001	174.080	35.426	20,4	116.171	66,7	22.483	12,9
2003	173.075	32.750	18,9	116.970	67,6	23.355	13,5

Przyrost naturalny i migracje

Saldo migracji ogółem w Olsztynie, niezmiennie od wielu lat, jest dodatnie i w latach 2002 – 2003 wynosiło odpowiednio: 585 i 446 osób, jednakże w porównaniu do lat 1997 – 1999, kiedy saldo migracji było największe na przestrzeni ostatnich 14 lat, nastąpił spadek o około 50%. Jest to wynikiem, w głównej mierze, zmniejszonego napływu ludności w ramach migracji wewnętrznej, przy jednocześnie zwiększonym poziomie odpływu ludności (w latach 2002-2003 zanotowano największy odpływ ludności na przestrzeni lat 1990-2003). Saldo migracji wewnętrznej przez wszystkie lata, zaprezentowane w poniższym zestawieniu, było dodatnie, co oznacza, że więcej osób zamieszkujących w Polsce do Olsztyna migrowało aniżeli wyjeżdżało z miasta, natomiast odwrotna sytuacja występuje w przypadku migracji zewnętrznych. Saldo migracji zewnętrznych od lat jest ujemne, jednakże w roku 2003 zdecydowanie zmalało w porównaniu do lat 1997 - 1999.

Tabela 9. Poziom migracji wewnętrznych i zewnętrznych

Lata	Liczba ludności Stan w dniu 31.12	Migracje wewnętrzne*		Saldo migracji wewnętrznych	Migracje zewnętrzne*		Saldo migracji zewnętrznych	Saldo migracji ogółem
		Napływ	Odpływ		Napływ	Odpływ		
1995	167 898	2 154	1 271	883	63	148	-85	798
1996	168 711	1 999	1 333	666	55	106	-51	615
1997	169 878	2 535	1 282	1 253	70	103	-33	1220
1998	170 904	2 664	1 454	1 210	45	161	-116	1094
1999	172 559	2 685	1 503	1 182	43	172	-129	1053
2000	174 271	2 130	1 478	652	66	211	-145	507
2001	174 080	2255	1512	743	66	132	-66	677
2002	172.467	2489	1794	695	44	154	-110	585
2003	173.075	2419	1889	530	74	138	-64	466

*Migracje wewnętrzne ludności są to zmiany miejsca zamieszkania w kraju, natomiast migracje zewnętrzne są to wyjazdy poza granicę kraju zamieszkania, a tym samym przyjazdy do danego kraju

Przyrost naturalny (mierzony jako różnica pomiędzy liczbą urodzeń żywych a zgonami), w przeciwieństwie do tendencji ogólnokrajowych, jest dodatni i w latach 2002 – 2003 wynosił odpowiednio 1,6 i 1,0 na 1000 mieszkańców. Liczba żywych urodzeń jak również zgonów, w przeliczeniu na 1000 mieszkańców, oscyluje w podobnych granicach jak w latach 1998 – 2001. Wskaźnik urodzeń wynosił odpowiednio 8,59 i 8,21, natomiast zgonów – 7,0 i 7,2. Wyraźna jest natomiast różnica, jeśli odniesiemy te wartości do notowanych na początku lat 90-tych. Urodzenia żywe na 1000 mieszkańców spadły o ponad 30 punktów procentowych natomiast liczba zgonów zmalała o blisko 8.

Tabela 10. Ludność Olsztyna w latach 1990 – 2001.

Lata	Liczba ludności Stan w dniu 31.12	Urodzenia żywe na 1000 mieszkańców	Zgony na 1000 mieszkańców	Przyrost naturalny na 1000 mieszkańców
1990	162 935	12,1	7,8	4,3
1991	164 785	11,6	8,1	3,4
1992	164 882	10,9	7,9	3,0
1993	166 142	9,7	7,5	2,2
1994	166 955	10,2	7,5	2,7
1995	167 898	9,4	7,6	1,8
1996	168 711	9,2	7,1	2,1
1997	169 878	8,8	7,0	1,8
1998	170 904	8,4	7,4	1,1
1999	172 559	8,5	7,3	1,1
2000	174 271	8,6	7,2	1,4
2001	174 080	8,79	7,3	1,5
2002	172 467	8,59	7,0	1,6
2003	173 075	8,21	7,2	1,0

Liczba zawartych małżeństw w latach 2002 – 2003 wyniosła odpowiednio 788 i 829, co w przeliczeniu na 1000 mieszkańców stanowi odpowiednio 4,7 i 5,0. Wartości te są zbliżone do zanotowanych w latach wcześniejszych a różnice mieszczą się w granicach błędu statystycznego. Zwiększyła się natomiast zdecydowanie liczba rozwodów. W 2003 roku zanotowano ich 523, co w przeliczeniu na 1000 mieszkańców daje wskaźnik na poziomie 3,1 (o blisko 30% więcej aniżeli w latach 2000 – 2002).

Tabela 11. Ruch naturalny ludności

Wyszczególnienie	2000	2001	2002	2003
w liczbach bezwzględnych				
Małżeństwa.....	868	782	788	829
Rozwody.....	403	416	381	523
Urodzenia żywe.....	1428	1469	1431	1373
Zgony.....	1188	1225	1163	1211
w tym niemowląt.....	11	4	6	5
Przyrost naturalny.....	240	244	268	162
Na 1000 ludności				
Małżeństwa.....	5,2	4,7	4,7	5,0
Rozwody.....	2,4	2,4	2,3	3,1
Urodzenia żywe.....	8,6	8,8	8,6	8,2
Zgony.....	7,2	7,3	7,0	7,2
w tym niemowląt ^c	7,7	2,7	4,2	3,6
Przyrost naturalny.....	1,4	1,5	1,6	1,0
Saldo migracji.....	3,1	4,1	3,5	2,8

^a Zameldowania na pobyt stały. ^b Wymeldowania z pobytu stałego. ^c Na 1000 urodzeń żywych

Przyrost rzeczywisty ludności zamieszkującej Olsztyn w roku 2003 był dodatni i wyniósł 0,628 w przeliczeniu na 1000 ludności. W porównaniu z innymi wybranymi

miastami, będącymi siedzibą władz regionalnych jest to wartość bardzo dobra, bowiem w większości miast wskaźnik ten był ujemny.

2.3.3. Olsztyn na tle innych miast wojewódzkich

Olsztyn pod względem powierzchni miasta zajmuje 15 pozycję wśród wszystkich miast wojewódzkich, będących siedzibą władz rządowych lub samorządowych. Liczba ludności plasuje miasto na pozycji 14, natomiast w przeliczeniu na 1 km² na miejscu 11. Przeciętne zatrudnienie w sektorze przedsiębiorstw wynosi w Olsztynie 32,5 tys. osób, co daje mu 15 pozycję. Bezrobocie w stolicy Warmii i Mazur jest najwyższe w Polsce, natomiast pod względem liczby zarejestrowanych bezrobotnych Olsztyn jest na miejscu 15. Przeciętne miesięczne wynagrodzenie brutto wynosiło na koniec 2003 roku niecałe 2,2 tys. zł, co daje 8 lokatę wśród miast wojewódzkich. Pod względem liczby mieszkań oddanych do użytku w 2003 roku Olsztyn jest na miejscu 9, natomiast uwzględniając liczbę podmiotów gospodarki narodowej zarejestrowanych w rejestrze Regon na miejscu 14. Szczegółowe dane statystyczne dla miast znajdują się w części tabelarycznej.

Tabela 12. Lokata Olsztyna pod względem wybranych cech na tle innych miast wojewódzkich w 2003 r. (GUS)

Lp.	WYSZCZEGÓLNIENIE	Białystok	Bydgoszcz	Gdańsk	Gorzów Wielkopolski	Katowice	Kielce	Kraków	Lublin	Łódź	Olsztyn	Opole	Poznań	Rzeszów	Szczecin	Toruń	Warszawa	Wrocław	Zielona Góra
1	Powierzchnia ^a w km ²	14	8	6	16	9	12	2	10	4	15	13	7	18	3	11	1	5	17
	Ludność ^a :																		
2	w tysiącach	11	8	6	17	10	12	3	9	2	14	16	5	15	7	13	1	4	18
3	na 1 km ²	2	9	15	16	12	13	6	5	4	11	18	7	3	17	14	1	8	10
4	Przeciętne zatrudnienie w sektorze przedsiębiorstw ^b ogółem	13	8	7	17	2	14	3	10	6	15	16	4	12	9	11	1	5	18
5	Bezrobotni ^a zarejestrowani	12	8	6	14	11	10	4	9	1	15	18	7	17	5	13	2	3	16
6	Przeciętne miesięczne wynagrodzenie brutto w sektorze przedsiębiorstw ^b	11	15	3	18	2	10	7	16	14	8	9	4	13	5	12	1	6	17
7	Mieszkania oddane do użytku	7	11	5	17	15	16	2	8	10	9	18	4	14	6	13	1	3	12
8	Podmioty gospodarki narodowej zarejestrowane w rejestrze REGON	11	8	7	17	9	12	2	10	4	14	15	5	16	6	13	1	3	18

a Stan w dniu 31 XII. *b* Dane dotyczą podmiotów gospodarczych, w których liczba pracujących przekracza 9 osób. *c* Przemysł obejmuje sekcje: „Górnictwo i kopalnictwo”, „Przetwórstwo przemysłowe”, „Wytwarzanie i zaopatrywanie w energię elektryczną, gaz, wodę”. *d* Dane dotyczą podmiotów gospodarczych prowadzących księgi rachunkowe, w których liczba pracujących przekracza 49 osób.